

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**EDUARDO ANDRÉ CARVALHO SCHIEFLER**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO:  
O PONTO DE PARTIDA PARA UMA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**FLORIANÓPOLIS**

**2018**

Eduardo André Carvalho Schiefler

**PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO:**  
**O PONTO DE PARTIDA PARA UMA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em  
Direito do Centro de Ciências Jurídicas da  
Universidade Federal de Santa Catarina como  
requisito para a obtenção do Título de Bacharel em  
Direito.

Orientador: Prof. Dr. Pedro de Menezes Niebuhr

Florianópolis

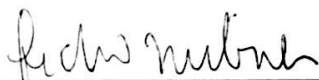
2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “Processo Administrativo Eletrônico: o ponto de partida para uma nova administração pública”, elaborado pelo acadêmico **Eduardo André Carvalho Schiefler**, defendido em **20/11/2018** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

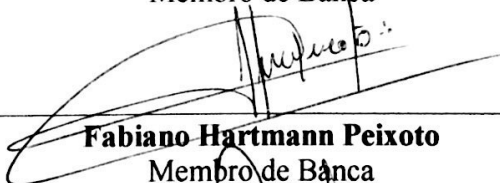
Florianópolis, 20 de novembro de 2018.



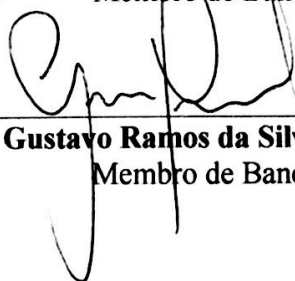
\_\_\_\_\_  
**Pedro de Menezes Niebuhr**  
Professor Orientador



\_\_\_\_\_  
**Joel de Menezes Niebuhr**  
Membro de Banca



\_\_\_\_\_  
**Fabiano Hartmann Peixoto**  
Membro de Banca



\_\_\_\_\_  
**Gustavo Ramos da Silva Quint**  
Membro de Banca



**Universidade Federal de Santa Catarina**  
**Centro de Ciências Jurídicas**  
**COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO**

**TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E**  
**ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA**

Aluno: Eduardo André Carvalho Schiefler

RG: 4867771 SSP/SC

CPF: 009.875.289-80

Matrícula: 14100205

Título do TCC: Processo Administrativo Eletrônico: o ponto de partida para  
uma nova administração pública

Orientador: Pedro de Menezes Niebuhr

Eu, Eduardo André Carvalho Schiefler, acima qualificado, venho, pelo presente  
termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo  
ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, 20 de novembro de 2018.

Eduardo A. C. Schiefler  
**EDUARDO ANDRÉ CARVALHO SCHIEFLER**

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais que tanto amo, Adriana e Rui, por todo o amor e apoio durante a vida – sem vocês eu nada seria. Obrigado por me proporcionarem tudo de verdadeiramente valioso que tenho. À minha irmã Catarina e aos meus irmãos Ricardo e Gustavo, com os quais tenho orgulho imenso de compartilhar pelo resto da minha vida o laço que nos une. Amo vocês. Ao Wagner e à Raquel, pela importância que vocês têm para mim e para a minha família.

Especial agradecimento ao meu irmão Gustavo, que desde o meu ingresso na Faculdade de Direito me auxiliou e, acima de tudo, incentivou os meus estudos, abrindo-me os olhos para a importância da liberdade na busca de uma vida feliz. Estendo os agradecimentos à Fernanda, pois ambos me proporcionaram a felicidade de ser tio pela primeira vez. A pequena Aurora ainda não chegou ao mundo, mas já a amo com todo o meu coração.

Aos meus avós Maria e Almir, Míriam e Marcos, por terem gerado uma família grande, linda e maravilhosa. Não existem avós melhores do que vocês. Agradeço às primas, primos, tias e tios, que fazem com que tudo seja ainda mais valioso.

À minha namorada Isabella, por tudo o que você significa para mim e para as pessoas à sua volta. Você tem o coração mais puro e bondoso que conheço. Te amo muito. À cunhada Isadora, por tudo o que significas para mim. Obrigado Iarema, querida sogra, por criar pessoas tão maravilhosas.

Ao amigo, professor e orientador Pedro de Menezes Niebuhr, exemplo de pessoa e profissional, que me espelho desde que o conheci. Obrigado por nunca poupar esforços em fazer o bem. As suas ideias e sugestões, sempre pertinentes, foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao professor Joel de Menezes Niebuhr, profissional de primeira linha, a quem tive a honra de estagiar logo no início da minha graduação. Você é um dos grandes responsáveis por minha paixão pelo direito administrativo. Obrigado. Também agradeço a todo o Núcleo de Direito Administrativo do escritório Menezes Niebuhr.

Ao professor Fabiano Hartmann Peixoto, que tive a oportunidade de conhecer esse ano. Todas as coisas boas que ouvi dizer a seu respeito são verdades. Obrigado por participar desse momento tão importante em minha vida.

Ao amigo e professor José Sérgio da Silva Cristóvam, por me proporcionar tantos ensinamentos em sala de aula e, acompanhado do professor Pedro, por ter criado o Grupo de

Estudos em Direito Público (GEDIP), do qual tenho o orgulho de fazer parte. Estendo o meu agradecimento a todos os integrantes do grupo.

Aos queridos amigos Pedro e Jessica, por todo o companheirismo e amizade que permanecem desde o início da graduação. A nossa amizade é eterna e eu lhes agradeço por isso. Ao Rafael e Yan, pela amizade e por juntos fazermos parte da tríade. Aos amigos Arthur, Guilherme e Mariano, que há mais de uma década me presenteiam com a sua amizade verdadeira. Ainda que passemos muito tempo sem nos ver, o apreço continua. Ao Lobo, pela amizade e pelo companheirismo de viagens. Ao Guga, Molenda, Lothar, Luigi, Max e Bruno, pela parceria e conversas diárias. Ao Becker, de quem nunca esqueço. A todos os demais amigos.

Finalmente, um especial agradecimento aos amados amigos do escritório Schiefler Advocacia: Giovanna, Roberta e meu irmão Gustavo. Enfrentar os desafios e aprendizados diários com vocês é uma honra sem tamanho.

Um sonho grande, desafiador, comum e essencial  
ajuda todos a trabalharem na mesma direção.  
(Jorge Paulo Lemann, Marcel Telles e Beto Sicupira)

## RESUMO

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. **Processo Administrativo Eletrônico: o ponto de partida para uma nova administração pública.** Monografia (graduação) – Curso de Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2018.

O presente trabalho tem como objetivo analisar o dever da administração pública brasileira de adotar processos administrativos eletrônicos e os potenciais efeitos decorrentes. A tramitação eletrônica dos processos administrativos é uma forma de o Poder Público se adequar ao regime jurídico administrativo imposto pela Constituição Federal de 1988. Trata-se de uma mudança de paradigmas do direito administrativo tradicional, que fez surgir uma nova administração pública, inserida dentro de um contexto de inovações tecnológicas constantes próprias da sociedade da informação do século XXI. Inicialmente, analisam-se as transformações sofridas pela sociedade com a revolução das tecnologias da informação e comunicação e a Quarta Revolução Industrial, que fizeram surgir um novo conceito de administração pública. Em seguida, estudam-se os fundamentos constitucionais, legais e infralegais que obrigam a administração pública a adotar processos administrativos eletrônicos em toda a sua extensão. Por fim, mapeiam-se os potenciais desafios e benefícios que a adoção de processos administrativos eletrônicos acarretaria ao Poder Público, particularmente por conta da utilização massiva de ferramentas tecnológicas. A presente pesquisa é bibliográfica, realizada com método dedutivo.

**Palavras-chave:** Inovações Tecnológicas. Direito Administrativo. Administração Pública. Processo Administrativo Eletrônico. Internet. Tecnologias Disruptivas.



## ABSTRACT

This study aims to analyze the Brazilian public administration duty to apply electronic administrative processes and the potential effects of its application. The electronic administrative processes are a way of adapting to the administrative legal regime relied on the Federal Constitution of 1988. It is a change of paradigms of traditional administrative law, which gave rise to a new public administration, within a context of constant technological innovations typical of the information society of the 21st century. Initially, this research intends to analyze the transformations undertaken by modern society with the revolution of information and communication technologies and the Fourth Industrial Revolution, which has given rise to a new concept of public administration. Afterwards, this paper seeks to study the constitutional, legal and administrative rules grounds that oblige the public administration to apply electronic administrative processes in all its extension. Finally, it will analyze the potential challenges and benefits that the adoption of electronic administrative processes would bring to the Brazilian public administration, particularly due to the massive use of technological tools. The present research is bibliographical, carried out with deductive method.

**Keywords:** Technological Innovations. Administrative Law. Public Administration. Electronic Administrative Process. Internet. Disruptive Technologies.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CF – Constituição Federal

EGD – Estratégia de Governança Digital

FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

NIST – *National Institute of Standards and Technology*

PEN – Processo Eletrônico Nacional

PIPE – Pesquisa Inovativa em Pequenas Empresas (PIPE)

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

TRF-4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1 O DIREITO ADMINISTRATIVO NA ERA DA INFORMAÇÃO DO SÉCULO XXI.....</b>	<b>14</b>
1.1 A REVOLUÇÃO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E OS IMPACTOS NA SOCIEDADE .....	14
1.2 A QUARTA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL.....	18
1.3 GOVERNO ELETRÔNICO E GOVERNO DIGITAL.....	23
1.4 A BUSCA POR UM NOVO DIREITO ADMINISTRATIVO .....	39
1.5 PROCESSO ADMINISTRATIVO FÍSICO <i>VERSUS</i> ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ELETRÔNICA: UM PROBLEMA A SER SOLUCIONADO.....	47
<b>2 PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO: DO PAPEL PARA O VIRTUAL.....</b>	<b>57</b>
2.1 DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS QUE FUNDAMENTAM O DEVER DE ELETRONIZAÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS .....	57
2.1.1 Os princípios da publicidade, transparência e eficiência.....	58
2.1.2 O princípio da celeridade processual.....	64
2.1.3 O direito fundamental à boa administração .....	66
2.1.4 O dever de fomento ao desenvolvimento tecnológico .....	68
2.2 DISPOSIÇÕES LEGAIS E INFRALEGAIS QUE TORNAM OBRIGATÓRIA A ELETRONIZAÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS .....	70
2.2.1 O princípio da atualidade .....	70
2.2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e o Portal da Transparência .....	72
2.2.3 A Lei do Processo Administrativo Federal (Lei Federal nº 9.874/1999) .....	76
2.2.4 A Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) e o Decreto Federal nº 7.724/2012 .....	79
2.2.5 O Marco Civil da Internet (Lei Federal nº 12.965/2014) .....	83

2.2.6	A Lei das Estatais (Lei Federal nº 13.303/2016) .....	85
2.2.7	A Lei Federal nº 13.460/2017 (Código de Defesa do Usuário do Serviço Público).....	89
2.2.8	A Lei Federal nº 13.726/2018 .....	90
2.2.9	O Decreto Federal nº 8.539/2015, o Decreto Federal nº 8.638/2016, o Decreto Federal nº 8.936/2016 e o Decreto Federal nº 9.094/2017: o uso do meio eletrônico, a Política de Governança Digital, a Plataforma de Cidadania Digital e a simplificação do atendimento público .....	91
2.3	EXPERIÊNCIA ESTRANGEIRA: O PLANO DE AÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA ..	95
3	OS DESAFIOS E BENEFÍCIOS DECORRENTES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO.....	100
3.1	O DESAFIO DA ELETRONIZAÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS .....	101
3.1.1	A dificuldade operacional: planejamento e capacidade técnico-financeira .....	101
3.1.2	A problemática da desigualdade de acesso às tecnologias .....	105
3.1.3	A necessária interoperabilidade dos sistemas tecnológicos .....	107
3.2	O PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO E OS RISCOS DECORRENTES DA AMPLA TRANSPARÊNCIA E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL IRRESTRITA .....	109
3.2.1	O risco da captura informacional e da grande quantidade de informações nos processos de tomada de decisões .....	110
3.2.2	A segurança das informações armazenadas .....	115
3.2.3	Controle excessivo: a administração pública do medo.....	121
3.3	O PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO E SUAS POSSIBILIDADES: O APROVEITAMENTO COMO PLATAFORMA DE TECNOLOGIAS DISRUPTIVAS ....	126
3.3.1	A computação em nuvem ( <i>cloud computing</i> ).....	128
3.3.2	A utilização das redes sociais pelo Poder Público.....	132
3.3.3	O uso do <i>Big Data</i> pela administração pública .....	135
3.3.4	A tecnologia <i>blockchain</i> : uma revolução a caminho?.....	137
4	CONCLUSÃO .....	141
	REFERÊNCIAS .....	144



## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento científico, tecnológico e social do século XXI trouxe diversas inovações à humanidade. As transformações vivenciadas não se restringem aos brasileiros, mas podem ser sentidas por toda a população mundial.

O mundo se transformou. Possibilidades, que antes eram inimagináveis e se restringiam apenas aos filmes de ficção científica, estão hoje sendo difundidas por todas as sociedades verdadeiramente democráticas e abertas às inovações tecnológicas. Citam-se, por exemplo, as impressoras 3D, materiais avançados, indústria aeroespacial, moedas digitais e criptomoedas, inteligência artificial e seus efeitos sobre o mercado e Poder Público, aplicações da internet difundidas por todas as atividades (WhatsApp, Spotify, Netflix, Uber, Airbnb, etc.), *Big Data*, computação em nuvem, redes sociais, *blockchain*, entre inúmeras outras.

O surgimento das tecnologias da informação e comunicação revolucionou todas as áreas do conhecimento e impactou fortemente a sociedade contemporânea, gerando desafios e oportunidades em todos os seus segmentos. As transformações proporcionadas pelas tecnologias da informação e comunicação foram consequências da revolução que se iniciou na década de 1990, principalmente após a ampliação do uso da rede mundial de computadores (internet), considerada a grande responsável pela democratização tecnológica (fenômeno que permitiu o acesso amplo de qualquer pessoa que possua um dispositivo eletrônico com acesso à rede).

Por conta do volume de inovações tecnológicas e da força de suas consequências, fala-se em Quarta Revolução Industrial, que se baseia na revolução digital, na qual a internet é universalmente acessível por toda e qualquer pessoa no mundo e por um custo muito menor, bem como em que a inteligência artificial e as possibilidades decorrentes dela possibilitam a realização de tarefas antes impossíveis (ao menos no que diz respeito ao volume e tempo de execução).

As inovações trazidas pela revolução das tecnologias da informação e comunicação não se restringiram à sociedade civil, razão pela qual é possível falar, no âmbito do Poder Público, em governo eletrônico e governo digital, os quais, em razão dos reflexos das novidades tecnológicas, são responsáveis por utilizar a tecnologia para redesenhar a maneira de elaborar e executar políticas públicas, principalmente por meio do uso da internet para permitir o fácil acesso à informação e a ampla participação dos cidadãos. Trata-se de um

movimento transformador de escala mundial, em que diversos países estão preocupados em atender aos anseios e garantir os direitos que a sociedade da informação proporcionou aos particulares, motivo pelo qual se exigiu a reformulação de diversos paradigmas do direito administrativo tradicional.

Nesse sentido, o problema a ser enfrentado consiste nos questionamentos: a administração pública brasileira possui o dever de adotar processos administrativos eletrônicos? Se sim, quais os desafios, riscos e possibilidades gerados pela eletronização da administração pública? A pesquisa, que pretende responder tais questionamentos, é bibliográfica, realizada com método dedutivo.

Assim, considerando que é importante ter uma visão jurídico-institucional teórica consistente para entender e orientar a busca de uma nova administração pública consentânea às novas tecnologias, o objeto de pesquisa se refere (i) aos fundamentos jurídicos pelos quais a administração pública brasileira, dentro de um contexto de inovações tecnológicas frequentes, possui o dever de implantar processos administrativos eletrônicos para satisfazer os direitos fundamentais dos cidadãos, bem como (ii) aos desafios e benefícios decorrentes da eletronização dos processos administrativos.

O primeiro capítulo, denominado “O direito administrativo na era da informação do século XXI”, dedica-se à introdução do objeto de estudo, abordando temas como a revolução das tecnologias da informação e comunicação e os impactos na sociedade, o surgimento da Quarta Revolução Industrial, o governo eletrônico e governo digital, assim como a busca por um novo direito administrativo. Analisa-se, ainda, a problemática do processo administrativo físico no Brasil, ressaltando a importância de se desenvolver uma administração pública eletrônica.

O capítulo seguinte, intitulado “Processo Administrativo Eletrônico: do papel para o virtual”, refere-se ao estudo das disposições constitucionais que fundamentam o dever de eletronização dos processos administrativos por parte do Poder Público, especificamente os princípios da publicidade, transparência, eficiência e celeridade processual, assim como o dever de fomento ao desenvolvimento tecnológico e o direito fundamental à boa administração pública. Em seguida, faz-se a análise dos dispositivos legais e infralegais que também obrigam a administração pública a dispor de processos administrativos eletrônicos, examinam-se o princípio da atualidade e as disposições contidas na (i) Lei de Responsabilidade Fiscal, (ii) Lei do Processo Administrativo Federal, (iii) Lei de Acesso à Informação (e Decreto Federal nº 7.724/2012), (iv) Marco Civil da Internet, (v) Lei das Estatais, (vi) Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, (vii) Lei Federal nº

13.726/2018, (viii) Decreto Federal nº 8.539/2015, (ix) Decreto Federal nº 8.638/2016, (x) Decreto Federal nº 8.936/2016 e (xi) no Decreto Federal nº 9.094/2017. Finaliza-se analisando a experiência da União Europeia com a adoção de tecnologias da informação e comunicação.

Em relação ao terceiro e último capítulo, designado “Os desafios e benefícios decorrentes do processo administrativo eletrônico”, investe-se em uma análise das possíveis dificuldades enfrentadas pelos municípios brasileiros no processo de eletronização dos processos administrativos municipais e no estudo dos potenciais riscos decorrentes da ampla transparência e da participação social irrestrita proporcionadas pela adoção de processos administrativos eletrônicos, como o risco da captura informacional nos processos de tomada de decisões, a segurança das informações armazenadas e a administração pública do medo. Por fim, serão analisadas as possibilidades que o processo administrativo eletrônico proporciona ao Poder Público, especialmente como plataforma de tecnologias disruptivas, como a computação em nuvem (*cloud computing*), a utilização das redes sociais pela administração pública, o uso do *Big Data* e da tecnologia *blockchain*.

O objetivo deste trabalho, portanto, é analisar o dever conferido pelo ordenamento jurídico à administração pública brasileira, consubstanciado na obrigação de adotar processos administrativos eletrônicos para satisfazer a sua própria razão de existir, que é a de promover e garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, em atenção ao regime jurídico administrativo imposto pela Constituição Federal de 1988. Da mesma forma, o presente trabalho pretende analisar os potenciais riscos e benefícios decorrentes da adoção de processos administrativos eletrônicos pelo Poder Público, de modo a conferir luminosidade a questões ainda incertas referentes à adoção de tecnologias por parte da administração pública brasileira.

Em que pese o autor tenha se esforçado para sintetizar as ideias desenvolvidas o máximo possível, o presente trabalho de conclusão de curso é relativamente extenso, uma vez que se buscou o necessário aprofundamento para o bom entendimento do tema. É o que será abordado adiante.



## 1 O DIREITO ADMINISTRATIVO NA ERA DA INFORMAÇÃO DO SÉCULO XXI

O direito administrativo do século XXI disciplina relações jurídicas inseridas em uma sociedade digital, altamente tecnológica, comunicativa e informacional, cujos cidadãos-destinatários demandam agilidade, transparência e qualidade na atuação administrativa e prestação de serviços públicos. Este tópico possui o objetivo de contextualizar o desenvolvimento das modernas tecnologias da informação e comunicação e a sua relação com as transformações vivenciadas pela sociedade e pelo direito administrativo contemporâneo, o que é fundamental para se compreender as normas aplicáveis sobre o processo administrativo.

### 1.1 A REVOLUÇÃO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E OS IMPACTOS NA SOCIEDADE

A criação de tecnologias cada vez mais modernas, que aproximam a comunicação interpessoal e facilitam a difusão de dados, informações e conhecimento, transformou profundamente a maneira que os indivíduos veem o mundo, independentemente de sua classe social. Nesse cenário, é possível afirmar que o surgimento da rede mundial de computadores (internet) e a consequente democratização da informação e do conhecimento foram os grandes responsáveis por essa transição de paradigmas.

Seja na esfera política, social ou econômica, as tecnologias revolucionaram a forma de interação intersocial, de modo que qualquer ato praticado no mundo real possui o potencial de ser percebido por toda a comunidade mundial. Afirma-se que a complexidade da sociedade se alia ao crescimento tecnológico e às novas maneiras de interação social e capacidade de organização.<sup>1</sup>

Isso é possível em razão de que as novas tecnologias, em especial aquelas que se utilizam da internet, permitem a transferência de dados a distância, utilizando-se de uma rede de transmissão eletrônica que possibilita “ao pensamento mover-se de modo abstrato e em tempo real, a uma velocidade mais rápida que aquela passível de ser atingida pelos corpos

---

<sup>1</sup> PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. O incremento da cidadania através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 112. jan./jun. 2016. p. 125.

físicos”,<sup>2</sup> uma vez que as limitações próprias dos documentos escritos em papéis não estão presentes.

As tecnologias da informação e comunicação são entendidas como “as ferramentas tecnológicas, soluções e estruturas que servem para o recolhimento, armazenamento, conservação, tratamento, difusão e transmissão de informações, sejam elas textuais, visuais ou sonoras”,<sup>3</sup> sendo que elas possuem uma função muito relevante para a definição das características da sociedade do século XXI, tanto mundial como a brasileira.

Não restam dúvidas de que as novidades tecnológicas transformaram a humanidade. Como consequência do crescente desenvolvimento tecnológico do final do século XX, é possível registrar, segundo Paulo Otero, “quatro fases sucessivas de transformação das modernas sociedades”.<sup>4</sup>

A primeira transformação foi a “utilização de ferramentas computadorizadas de tratamento e armazenamento de informação, possibilitando conexões, interações e uma gestão mais eficiente e rápida de informação desmaterializada”. Em seguida, veio a “democratização do computador pessoal, permitindo a cada pessoa o acesso, a todo o tempo, em qualquer local, à informação”. A terceira transformação reside no surgimento da conexão à internet, que é considerada “uma verdadeira autoestrada da informação em que cada um tem ligação a partir da sua própria casa ou de um simples telefone móvel, num mundo globalizado na partilha de informação”. A quarta e última transformação foi o desenvolvimento de redes sociais, que garantem “uma rápida circulação de informação” e possibilita o relacionamento de um universo que, “sendo global, matou as distâncias, sem necessidade de contatos físicos entre os seus membros”.<sup>5</sup>

Por conta das redes sociais, “pela primeira vez na história da humanidade é possível a organização de movimentos de massa sem a necessidade de vinculação prévia entre os manifestantes, seja mediante associações, sindicatos ou partidos políticos”.<sup>6</sup> Como exemplos, podem-se citar as manifestações ocorridas no Brasil nos últimos cinco anos, assim como em

---

<sup>2</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 21.

<sup>3</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 18.

<sup>4</sup> OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 484.

<sup>5</sup> OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 484.

<sup>6</sup> TELLO, Diana Carolina Valencia; LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **A administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento**. Revista de Direito Administrativo – RDA. Rio de Janeiro, v. 262, jan./abr., 2013. p. 147.

diversas outras partes do mundo, os quais foram organizados pela própria sociedade civil.<sup>7</sup> É oportuno salientar, também, que essas mobilizações somente foram possíveis em razão da ideia inseparável de que o cidadão precisa ter “acesso sem limitação à informação disponível na rede”, impulsionando a “comunicação e o acesso a informações em tempo real”.<sup>8</sup>

Nesse sentido, o mencionado crescimento exponencial das tecnologias da comunicação e a imprescindibilidade de que os cidadãos, agentes econômicos e agentes públicos troquem informações para realizar suas tarefas diárias, independentemente do setor social ou profissional, “caracterizam a denominada sociedade da informação”. É esta a sociedade mundial – e brasileira – do século XXI, que se configura como “uma sociedade pós-industrial produtora de serviços, na qual a informação constitui a fonte vital de atuação em qualquer âmbito da vida social, econômica e política”, impondo a substituição de “uma cultura material por uma economia da informação”.<sup>9</sup>

Segundo Fabiano Hartmann Peixoto e Debora Bonat, a sociedade brasileira contemporânea se mobiliza “contando com o auxílio da tecnologia”, o que fez com que a “democracia ocupasse lugar de destaque”, principalmente após a expansão democrática ocorrida no século XX.<sup>10</sup>

Adiantando-se o que será abordado ao longo deste trabalho, menciona-se que, para José Fernando Ferreira Brega, a administração pública é “um centro de geração e gestão de informação de magnitude dificilmente equiparável com a de qualquer sujeito, ou seja, um gigantesco sistema de informações e comunicações ou uma imensa máquina informacional”, uma vez que, “para cumprir suas funções, o Poder Público produz, coleta, trata, armazena, distribui e difunde grandes quantidades de informação”.<sup>11</sup>

Paulo Otero ensina que a sociedade da informação, criada por meio da revolução das tecnologias, tornou “quase anacrônica a utilização do papel na comunicação de mensagens” e

---

<sup>7</sup> DANTAS DE OLIVEIRA, Gabriel Andrade; FARIA DA SILVA, Ricardo. **O uso das redes sociais em manifestações**. Coruja Informa, 06 fev. 2018. Disponível em: <<http://www.each.usp.br/petsi/jornal/?p=1906>>. Acesso em: 17 out. 2018.

<sup>8</sup> HAIKAL, Victor Aulo. Enfim, o Marco Civil da Internet. In: PINHO, Patrícia Peck (Coord.). **Direito digital aplicado 2.0**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 55.

<sup>9</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 22.

<sup>10</sup> PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. O incremento da cidadania através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 112. jan./jun. 2016. p. 119 e 126-127.

<sup>11</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 25.

conduziu fortemente à “desmaterialização da informação e à simplificação da linguagem escrita, senão mesmo à sua substituição por imagens ou símbolos universais de comunicação”. Isso aboliu fronteiras e revelou a “ineficácia dos mecanismos clássicos de intervenção do Estado perante os desafios do ciberespaço”.<sup>12</sup>

Para se ter uma ideia, em se tratando de quantidade de dados gerados pela humanidade, estima-se que, “entre a invenção da escrita pelos sumérios na Mesopotâmia em 4000 anos a.C. até 2011, a humanidade acumulou cerca de 180 *exabytes* de dados”, sendo que 1 *exabyte* equivale a 1.000.000 *terabytes*. Contudo, esse número se multiplicou por dez entre 2006 e 2011, totalizando um total de 1.600 *exabytes*, e continuará crescendo exponencialmente após a popularização, cada vez mais intensa, dos *smartphones* e das redes 4G<sup>13</sup> (aguarda-se no momento, inclusive, as redes 5G).<sup>14</sup>

Seja qual for a opinião acerca dos efeitos da revolução das tecnologias da informação e comunicação, fato é que o “desenvolvimento tecnológico das últimas décadas revolucionou as modalidades de produção, transmissão e conservação do conhecimento”.<sup>15</sup> E mais: a “evolução tecnológica avança em ritmo exponencial e apresenta diversos desafios e oportunidades em todos os segmentos da sociedade”.<sup>16</sup>

Para José Benedito Lázaro da Silva afirma, “tudo que antes dependia de registro em papel, de livros que precisavam de processos complexos para serem produzidos e impressos, que necessitavam de grandes espaços para ser guardados e distribuídos”, tornou-se disponível facilmente “via Google num pequeno *smartphone*, e o armazenamento em nuvem multiplica o espaço disponível indefinidamente”, de modo que “o conhecimento se tornou democrático e disseminado de forma rápida, em larga escala e em qualquer parte do planeta”. O autor finaliza: “O rompimento de tantas barreiras do conhecimento fascina e desafia, encanta e

<sup>12</sup> OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 484.

<sup>13</sup> ATHENIENSE, Alexandre Rodrigues. As premissas para alavancar os projetos de inteligência artificial na justiça brasileira. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 160-161.

<sup>14</sup> GOMES, Helton Simões. **5G: rede de celular vai permitir velocidades de 1 Gbps e conversas entre drones**. G1, 21 jan. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/5g-rede-de-celular-vai-permitir-velocidades-de-1-gbps-e-conversas-entre-drones.ghtml>>. Acesso em: 10 set. 2018.

<sup>15</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 18.

<sup>16</sup> FELISDÓRIO, Rodrigo César Santos; SILVA, Luís André Dutra e. Inteligência artificial como ativo estratégico para a Administração Pública. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 95.

amedronta, conforta e perturba”, trazendo, por consequência, “inúmeros e complexos desafios para as sociedades e para os mecanismos jurídicos de que elas se valem como forma de manter a coesão e a paz social”.<sup>17</sup>

Portanto, a aceleração tecnológica nos últimos tempos “impacta desde o comportamento das pessoas até os setores mais tradicionais”, de modo que se pode dizer que “estamos na era exponencial, e a velocidade das transições nos leva a uma mudança de padrão em escala global sem precedentes”.<sup>18</sup>

## 1.2 A QUARTA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL

Seguindo a linha de raciocínio estabelecida no tópico anterior, é notável que a sociedade atual sofre uma enorme transformação cuja intensidade decorre das novas tecnologias da informação e comunicação, as quais provocaram uma verdadeira revolução em diversos setores.<sup>19</sup>

Essas transformações são consequências da revolução da comunicação que se iniciou na década de 1990, a qual criou novos empregos e modificou os cenários econômico e social. Embora haja divergência sobre o tema, Jeremy Rifkin afirma, em sua obra sobre a Terceira Revolução Industrial, que a tecnologia da informação e da internet “não constituíram em si e por si mesmos uma nova revolução industrial”.<sup>20</sup>

Para o autor, para que fosse possível tal afirmação, “as novas tecnologias de comunicação teriam de convergir com um novo regime energético, como foi o caso de toda grande revolução econômica ocorrida na história”, tendo em vista que “novas formas de

---

<sup>17</sup> SILVA, José Benedito Lázaro da. O efeito disruptivo das inovações tecnológicas frente às ciências jurídicas e sociais. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). **Regulação e novas tecnologias**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 158-159.

<sup>18</sup> PICCOLI, Ademir Milton. Judiciário exponencial: premissas para acelerar o processo de inovação. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 190.

<sup>19</sup> SARDETO, Patrícia Eliane da Rosa; RAMOS, Julia Lonardoní. Implementação do processo judicial eletrônico (PJe) no Estado do Paraná diante da flexibilização da exigência do sistema único. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 146.

<sup>20</sup> RIFKIN, Jeremy. **A Terceira Revolução Industrial: como o poder lateral está transformando a energia, economia e mundo**. São Paulo: M.Books do Brasil Editora Ltda, 2012. p. 42.

comunicação nunca se sustentaram sozinhas”, mas são o “mecanismo que comanda o fluxo de atividades possibilitadas por novos sistemas de energia”.<sup>21</sup>

De todo modo, há quem defenda o contrário, no sentido de que a humanidade não só superou a Terceira Revolução Industrial como está presenciando a Quarta Revolução Industrial. É o caso do alemão Klaus Schwab, o qual entende que “as principais inovações estão à beira de alimentar uma gigantesca mudança histórica em todo o mundo” e que “a velocidade da inovação em termos de desenvolvimento e ruptura está mais rápida do que nunca”.<sup>22</sup>

O autor, que é fundador do Fórum Econômico Mundial, afirma que estamos diante de uma revolução tecnológica “que transformará fundamentalmente a forma como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos”, sendo que, em razão do seu alcance e complexidade, as mudanças serão diferentes “de qualquer coisa que o ser humano tenha experimentado antes”. Afirma, ainda, que a Quarta Revolução Industrial “não é definida por um conjunto de tecnologias emergentes em si mesmas, mas a transição em direção a novos sistemas que foram construídos sobre a infraestrutura da revolução digital (anterior)”.<sup>23</sup>

Ou seja, se as tecnologias da informação e comunicação foram fundamentais para o surgimento da revolução digital, que antecedeu a Quarta Revolução Industrial e promoveu as transformações referidas no tópico anterior, nota-se que não é exatamente o desenvolvimento de novas tecnologias que configuram o fenômeno da Quarta Revolução Industrial, mas sim novos sistemas que se utilizam das plataformas criadas e desenvolvidas pelas tecnologias da informação e comunicação.

Desta feita, é inegável que a vida do ser humano mudou radicalmente na última década em razão das novas tecnologias. Também não se pode ignorar que as mudanças apenas começaram, sendo que as futuras transformações – inclusive as que estão por vir nos próximos anos – são inimagináveis atualmente.

A título de ilustração, citam-se alguns exemplos de novidades tecnológicas, utilizados por Fábio Ribeiro Porto em artigo sobre o impacto da utilização da inteligência artificial no executivo fiscal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Para ele, “os

---

<sup>21</sup> RIFKIN, Jeremy. **A Terceira Revolução Industrial**: como o poder lateral está transformando a energia, economia e mundo. São Paulo: M.Books do Brasil Editora Ltda, 2012. p. 42.

<sup>22</sup> SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

<sup>23</sup> PERASSO, Valéria. **O que é a 4ª revolução industrial** - e como ela deve afetar nossas vidas. BBC, 22 out. 2106. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-37658309>>. Acesso em: 09 out. 2018.

*softwares*<sup>24</sup> alterarão o modelo de trabalho da maioria das indústrias tradicionais nos próximos 5-10 anos”. O autor explica, ainda, que a Uber é uma das maiores empresas de transporte do mundo sem possuir carros próprios, lógica que segue o Airbnb, mas no âmbito de hotelaria; a inteligência artificial está se desenvolvendo e já está sendo utilizada no meio jurídico, redes sociais, medicina e tantas outras áreas; carros autônomos já estão circulando em fase de testes pelas ruas, com previsão de que em 2020 estejam disponíveis ao público; carros elétricos estão se tornando tendência mundial; e a impressora 3D se tornou muito mais rápida e muito mais barata.<sup>25</sup>

Estes são somente alguns exemplos de tecnologias que se utilizam das bases criadas pela revolução digital e que, há alguns anos, eram sequer pensadas pela sociedade. A tecnologia está chegando com força e transformando a nossa realidade.

A fim de se orientar cronologicamente, tem-se que a revolução digital – cujas bases possibilitaram o surgimento da Quarta Revolução Industrial – é, na verdade, sinônimo da Terceira Revolução Industrial, que se iniciou na década de 1960. Aliás, outro termo para esse fenômeno é revolução do computador, tendo em vista que “foi impulsionada pelo desenvolvimento dos semicondutores, da computação em *main-frame* (década de 1960), da computação pessoal (década de 1970 e 1980) e da internet (década de 1990)”.<sup>26</sup>

Por sua vez, a Quarta Revolução Industrial, que atualmente se encontra em seu começo (iniciou-se na virada do século XX para o século XXI) e que, como visto, baseia-se na revolução digital, é caracterizada por uma internet “mais ubíqua e móvel, por sensores menores e mais poderosos que se tornaram mais baratos e pela inteligência artificial e aprendizagem automática (ou aprendizado de máquina)”,<sup>27</sup> também conhecida como *machine learning*.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Nos termos do artigo 1º da Lei Federal nº 9.609/1998: Programa de computador é a expressão de um conjunto organizado de instruções em linguagem natural ou codificada, contida em suporte físico de qualquer natureza, de emprego necessário em máquinas automáticas de tratamento da informação, dispositivos, instrumentos ou equipamentos periféricos, baseados em técnica digital ou análoga, para fazê-los funcionar de modo e para fins determinados.

<sup>25</sup> PORTO, Fábio Ribeiro. O impacto da utilização da inteligência artificial no executivo fiscal. Estudo de caso do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 119.

<sup>26</sup> SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

<sup>27</sup> SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

<sup>28</sup> Basicamente, o *machine learning* é um ramo da inteligência artificial que se utiliza da análise de dados, em geral *Big Data*, para automatizar a construção de modelos analíticos, adaptando-se de forma independente, identificando padrões e tomando decisões com o mínimo de intervenção humana.

Andrew McAfee e Erik Brynjolfsson, ambos do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), veem a Quarta Revolução Industrial como sendo “a segunda era da máquina” e afirmam que o mundo está vivendo uma inflexão, tendo em vista que a realidade atual e que se desenha nos próximos tempos contribui para a impressão de que as tecnologias, que só se viam em filmes de ficção científica, estão tomando forma no cotidiano do ser humano. Segundo os autores, os computadores continuarão a se desenvolver e a realizar tarefas novas e sem precedentes, e afirmam que “os principais componentes já estão em vigor para que as tecnologias digitais sejam tão importantes e transformadoras para a sociedade e a economia quanto a máquina a vapor”.<sup>29</sup> A expectativa para os próximos anos é bastante positiva por partes dos estudiosos.

É importante ressaltar que a Quarta Revolução Industrial não se restringe aos sistemas e máquinas inteligentes e conectadas entre si. Pelo contrário, a sua abrangência é muito mais extensa.

A questão principal deste fenômeno reside no fato de que se criou a oportunidade e possibilidade de inúmeras novas descobertas ocorrerem ao mesmo tempo, “em áreas que vão desde o sequenciamento genético até a nanotecnologia, das energias renováveis à computação quântica”. A Quarta Revolução Industrial se difere dos movimentos ocorridos em épocas anteriores, em razão de que consiste na “fusão dessas tecnologias e a interação entre os domínios físicos, digitais e biológicos”, sendo que, nessa revolução, as tecnologias e inovações que vêm surgindo dia após dia “são difundidas muito mais rápida e amplamente do que nas anteriores”. Em relação a essas três categorias (física, digital e biológica), Klaus Schwab entende que elas se relacionam entre si e que se beneficiam uma das outras “com base em descobertas e progressos realizados por cada uma delas”.<sup>30</sup>

Para o autor, a categoria física se manifesta principalmente em quatro “megatendências tecnológicas”, que podem ser facilmente visualizadas na figura dos veículos autônomos (carro sem motorista, *drones*, etc.), impressão em 3D, robótica avançada e novos materiais (inteligentes com autorreparação ou autolimpeza, metais com memória que retomam suas formas originais, cerâmicas e cristais que transformam pressão em energia, etc.).<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> BRYNJOLFSSON, Erik; MCAFEE, Andrew. **The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies**. New York: W. W. Norton & Company, 2014, tradução livre.

<sup>30</sup> SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

<sup>31</sup> SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.



Por sua vez, pode-se verificar a categoria digital por meio da “internet das coisas”, muitas vezes chamadas de IoT – sigla para *Internet of Things*. De forma bastante resumida, a IoT pode ser descrita “como a relação entre as coisas (produtos, serviços, lugares, etc.) e as pessoas que se torna possível por meio de diversas plataformas e tecnologias conectadas”. Como os meios de conexão das coisas físicas às redes virtuais (internet) estão se multiplicando e, conseqüentemente, tornando-se menos custosas, existe um movimento crescente de conectar “casas, roupas e acessórios, cidades, redes de transportes e energia”. Por exemplo, atualmente existem “bilhões de dispositivos em todo o mundo, como *smartphones*, *tablets* e computadores conectados à internet”, sendo que a previsão é que esse número aumente exponencialmente nos próximos anos, chegando-se a mais de 1 trilhão de objetos conectados. Outros exemplos podem ser mencionados,<sup>32</sup> como o *blockchain*, que é uma espécie de livro-razão distribuído, sem autoridade central e criptograficamente seguro.<sup>33</sup>

Além disso, existem as figuras da computação em nuvem e do *Big Data*. A computação em nuvem é definida como “um conjunto de uma grande rede de servidores interligados, sejam eles virtuais ou físicos, [...] de recursos computacionais disponibilizados na internet como um serviço”.<sup>34</sup> Já a segunda se refere à grande quantidade de dados, hoje gerados na internet, sobre indivíduos e grupos sociais.<sup>35</sup>

A terceira categoria mencionada, a biológica, também possui diversas inovações, especialmente no ramo da genética, como, por exemplo, “a redução dos custos e o aumento da facilidade do sequenciamento genético”, bem como a “ativação ou edição de genes”. A tecnologia biológica está caminhando para a biologia sintética, que tornará possível a criação de organismos personalizados, com DNA escrito. Sem adentrar no mérito da discussão ética, é de se observar que as consequências, em particular para a medicina, serão enormes.<sup>36</sup>

Diante de tantas novidades, faz-se especial referência àquelas que modernizaram as técnicas de produzir e difundir informação e comunicação, pois fizeram com que os

---

<sup>32</sup> A parte final do último capítulo do presente trabalho se dedicará, especificamente, à análise das novas tecnologias que podem ser adotadas pela administração pública. Entre elas, o *blockchain*, a computação em nuvem e o *Big Data*.

<sup>33</sup> SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

<sup>34</sup> PEREIRA, Adan Lucio; PENHA, Elton Wagner Machado da; GOMES, Nazur Amorim Gomes; FREITAS, Rodrigo Randow de. Computação em nuvem: a segurança da informação em ambientes na nuvem e em redes físicas. **Brazilian Journal of Production Engineering (BJPE)**, São Mateus, v. 2, n. 1, 2016. p. 15.

<sup>35</sup> RECUERO, Raquel. **Big Data**: apontamentos e limitações. Postagem em 14.05.2013. Disponível em: <<http://www.raquelrecuero.com/arquivos/2013/05/big-data-apontamentos-e-limitacoes.html>>. Acesso em: 10 out. 2018.

<sup>36</sup> SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

indivíduos passassem a ter um potencial extremamente amplo de se relacionarem entre si, cuja possibilidade era inconcebível algumas décadas atrás, especialmente antes da revolução digital (Terceira Revolução Industrial).

Essa proliferação de facilidades informacionais e comunicacionais não se restringem apenas às relações particulares. Pelo contrário, a onda de novidades trazidas pelo desenvolvimento de tecnologias da informação e comunicação e, particularmente, pela Quarta Revolução Industrial, também modificaram o modo de atuar dos Estados, envolvendo agentes econômicos e agentes públicos.

É nesse sentido que José Fernando Brega vê o desenvolvimento tecnológico dos últimos anos como um fenômeno que gerou transformações às diversas formas de atuação da administração pública, em especial aquelas que se relacionam diretamente com os particulares. Segundo o autor, as tecnologias criadas passaram a ser indispensáveis à atuação administrativa, já sendo possível visualizar a sua utilização pelo Poder Público,<sup>37</sup> falando-se, cada vez mais, em governo eletrônico<sup>38</sup> e em governo digital.<sup>39</sup> Esse tema será abordado adiante.

### 1.3 GOVERNO ELETRÔNICO E GOVERNO DIGITAL

De acordo com o exposto acima, o desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação transformou profundamente diversos ramos da sociedade brasileira do século XXI, trazendo inovações que eram inimagináveis até alguns anos atrás.

Com a administração pública e o direito administrativo não foi diferente. Para Odete Medauar, é evidente que o desenvolvimento da tecnologia e da informática traz reflexos para o Poder Público e o regime jurídico administrativo.<sup>40</sup>

Grande parte desses reflexos começou a ser sentida pela administração pública brasileira no final do século passado. Desde o início dos anos 1990, o Poder Público passou por diversas reformas, que pretendiam modernizar e tornar a atuação administrativa mais

---

<sup>37</sup> A expressão “Poder Público” será utilizada, no decorrer do presente trabalho, como sendo o conjunto de órgãos e entidades públicas que formam os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

<sup>38</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 11.

<sup>39</sup> BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19**. Brasília: MP, 2016. p. 7.

<sup>40</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 362.

eficiente,<sup>41</sup> não sendo uma mera coincidência que o movimento de reforma administrativa tenha surgido concomitantemente ao desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação.

Os principais objetivos das reformas – que, diga-se, não se restringiram ao Brasil – foram dos mais variados. Para o que interessa ao presente estudo, registram-se a “identificação e aplicação de índices de qualidade, de padrões de produtividade e avaliação da satisfação dos usuários de serviços públicos”, a “simplificação de procedimentos”, o “incentivo à participação dos cidadãos isolados ou associados, na tomada de decisões” e o “controle de gestão”. Podem-se mencionar também o aperfeiçoamento e a implantação das “técnicas de informação e de comunicação, visando a alcançar um governo eletrônico ou democracia eletrônica”, o desenvolvimento “da capacidade de resposta das instituições estatais”, bem como o impulsionamento da “capacidade de prestação eficiente de serviços públicos de qualidade”.<sup>42</sup>

A reforma e modernização da administração pública brasileira não são “apenas um conjunto de providências jurídico-normativas necessárias ao redesenho das instituições”, mas são um “fenômeno multifacetado que envolve a mudança de uma cultura administrativa, a adoção de novas técnicas de gestão, bem como a redefinição das relações entre Estado e a sociedade”.<sup>43</sup>

Observa-se que as mudanças no modo de atuação administrativa seguiram ocorrendo, ao mesmo tempo em que novas tecnologias da informação e comunicação foram se desenvolvendo. Especificamente em relação aos sistemas de comunicação, José Fernando Brega verificou a ocorrência de “um novo ciclo de mudanças, mais amplo”, que permitiu a substituição do papel pelos meios eletrônicos para além dos documentos administrativos, mas também na atividade telemática.<sup>44</sup>

A revolução digital (Terceira Revolução Industrial), que contribuiu com o surgimento das tecnologias da informação e comunicação e da internet, bem como

---

<sup>41</sup> Um desses movimentos reformistas se deu por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, que alterou dezenas de dispositivos constitucionais, dos quais pode-se citar a inserção do princípio da eficiência no artigo 37.

<sup>42</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 151-152.

<sup>43</sup> MELO, Luiz Carlos F. de; OLIVEIRA, Marcella R. de. O perfil da Administração Pública no século XXI: uma releitura à luz dos direitos fundamentais. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 5, n. 2, p. 97-118, 2018. p. 116.

<sup>44</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 41.

posteriormente a Quarta Revolução Industrial, que aperfeiçoou e modernizou as já avançadas tecnologias existentes, tornaram irrelevante a distância física existente entre os indivíduos, permitindo o relacionamento virtual e a troca de informações em tempo real e de forma instantânea.

Rapidamente, “a interatividade com a internet passou a constituir uma peça essencial” da administração pública, indo “muito além da divulgação de informações por meio de páginas acessíveis por meio de endereços eletrônicos: tornou-se, de fato, um novo paradigma de administração”, pois possibilitou a ampliação e aprofundamento da comunicação entre órgãos e entidades da administração pública, com a circulação de informações em rede, disponíveis ao público. Essa evolução teve duas fases. A primeira residiu na “difusão unilateral de informações aos usuários na internet”, que facilitou a busca de informações. A segunda fase desse processo inaugurou a etapa em que passou a ter uma efetiva troca de informações entre os agentes envolvidos, permitindo-se a prestação de “serviços eletrônicos remotos ao usuário, os telesserviços ou teleprocessos”.<sup>45</sup>

Esse é o momento em que surge uma nova concepção de administração pública, que se caracteriza pelo progressivo desaparecimento do papel e da necessidade de o indivíduo se deslocar fisicamente até o órgão público para se relacionar com a administração. Portanto, é de se observar que as tecnologias da informação e comunicação, as quais permitem a modernização da administração pública, facilitam a participação popular ao simplificar os meios de contato com o agente público.<sup>46</sup>

O Poder Público passou a utilizar as “inovações tecnológicas para alcançar os cidadãos como uma forma de atuar na legitimação das mesmas”, estimulando o uso e desenvolvimento destas tecnologias “geralmente para universalizar a oferta de serviços e informações, reduzindo custos de estrutura e de burocracia envolvida”.<sup>47</sup>

A transformação da administração pública está intrinsicamente relacionada ao fortalecimento da democracia. Segundo o filósofo italiano Norberto Bobbio, a força da

---

<sup>45</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 41-42.

<sup>46</sup> VALERO TORRIJOS, Julián, La e-Administración Pública, in FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., SIERRA RODRÍ-GUEZ, J., y VALERO TORRIJOS, J. (coord.), **Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas**. Murcia, Universidad de Murcia – Facultad de Derecho, 2003. p. 104-105, tradução livre.

<sup>47</sup> PEDROSO NETO, Marcos. Os novos valores do direito nas organizações: isomorfismo pelas novas tecnologias e análise econômica do direito. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 334.

democracia reside justamente na possibilidade de os cidadãos de determinada sociedade participarem ativamente do processo de tomada de decisões da administração pública.<sup>48</sup> Para Fabiano Hartmann Peixoto e Debora Bonat, a democracia no Brasil é representativa e sua finalidade é compatibilizar valores “como a liberdade, igualdade e a representatividade através da utilização de instrumentos, aparentemente eficazes, de controle e fiscalização pelos representados em relação aos atos praticados pelos governantes”.<sup>49</sup>

A maneira com que as tecnologias da informação e comunicação influenciam na participação social será abordada no próximo capítulo, onde será estudada a tramitação eletrônica dos processos administrativos. Neste momento, é importante dizer: a evolução das tecnologias, a partir da década de 1990, fez surgir a ideia de governo eletrônico, na figura de uma “nova e poderosa agenda de pesquisa”, que redesenhou a maneira de a administração pública elaborar e executar políticas públicas. Genericamente, governo eletrônico pode ser definido como uma forma de governo que inclui todas as aplicações e plataformas de tecnologia da informação e comunicação usadas no setor público. Mais restritamente, pode-se dizer que se refere ao “uso da internet e da *Web* para disponibilizar informação e serviços aos cidadãos”.<sup>50</sup>

O assunto é tão importante que mereceu destaque na IX Conferência Ibero-Americana de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado, ocorrida no Chile em 2007. Na ocasião, aprovou-se a Carta Ibero-Americana de Governo Eletrônico, na qual se estabeleceu que governo eletrônico pode ser visto como o uso das tecnologias da informação e comunicação nos órgãos e entidades da administração pública, “para melhorar a informação e os serviços oferecidos aos cidadãos, orientar a eficácia e eficiência da gestão pública e aumentar substantivamente a transparência do setor público e a participação dos cidadãos”. Ainda, consta do documento aprovado que o governo eletrônico se inspira em diversos princípios vinculativos à administração pública, como os da igualdade, legalidade, conservação, transparência, acessibilidade, proporcionalidade, responsabilidade e adequação tecnológica.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p. 27.

<sup>49</sup> PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. O incremento da cidadania através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 112. jan./jun. 2016. p. 111.

<sup>50</sup> BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Governo Eletrônico e seu relacionamento com o desenvolvimento econômico e humano: um estudo comparativo internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 4, 2015. p. 525.

<sup>51</sup> CARTA IBERO-AMERICANA DE GOVERNO ELETRÔNICO. Aprovada pela IX Conferência Ibero-Americana de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado. Pucón, Chile, 31 maio

Qualquer que seja o conceito adotado, o resultado que se pretende com o governo eletrônico é melhorar a qualidade dos serviços públicos, reduzir filas de espera, aumentar a produtividade e eficiência, bem como aprimorar a transparência e a prestação de contas. Enfim, o objetivo é tornar a administração pública efetivamente democrática e garantidora de direitos fundamentais dos cidadãos.

Como afirma Jane Fountain, a digitalização da informação e da comunicação permite que as instituições da administração pública repensem a “questão do local onde os dados são armazenados, a questão da tomadas de decisão relativamente a instituições, serviços e processos que permitam criar sinergias”. Segundo a autora, um estado virtual seria aquele responsável por fazer um “uso extensivo das tecnologias de informação, de forma a poder realçar o que poderão ser mudanças fundamentais na natureza das estruturas do Estado, na Era da Informação”.<sup>52</sup>

Diante da sua penetração na sociedade e a difusão cada vez mais intensa do seu uso pela sociedade, afirma-se que as novas tecnologias da informação e comunicação vieram para ficar, de forma que a administração pública não pode ignorar esse fato – e certamente não está.<sup>53</sup>

Abordando o tema no que diz respeito à prática espanhola, Lorenzo Cotino Hueso divide o fenômeno da eletronização da administração em quatro fases. A primeira diz respeito aos grandes avanços e mudança de paradigma no tocante ao acesso às informações públicas. Em seguida, passa-se à fase de interação – e possibilidade de comunicação efetiva – entre os agentes públicos (representantes da administração) e particulares. A terceira fase se refere à avançada interação público-privada, com a prestação de serviços públicos por meio digital. Por fim, a quarta fase, que, segundo o autor, encontra-se em estágio incipiente, culmina na figura do governo eletrônico propriamente dito, com formas tão intensa de participação social eletrônica nos rumos da administração que se chega a falar em democracia digital.<sup>54</sup>

---

e 1º junho de 2007. p. 7-8. Disponível em: <<http://siare.clad.org/siare/innotend/gobelec/cartagovernoelectronico.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2018.

<sup>52</sup> FOUNTAIN, Jane. Questões Centrais no Desenvolvimento Político do Estado Virtual. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Org.). **A Sociedade em Rede**: do conhecimento à acção política. Conferência. Belém (Por) : Imprensa Nacional, 2005. p. 149.

<sup>53</sup> HUESO, Lorenzo Cotino. Derechos del ciudadano. In: GAMERO CASADO, Eduardo; VALERO TORRIJOS, Julián (Coord.). **La ley de administración electrónica**: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Cizur Menor: Aranzadi, 2008. p. 120, tradução livre.

<sup>54</sup> HUESO, Lorenzo Cotino. Derechos del ciudadano. In: GAMERO CASADO, Eduardo; VALERO TORRIJOS, Julián (Coord.). **La ley de administración electrónica**: comentario sistemático a la Ley

A mencionada Carta Ibero-Americana de Governo Eletrônico reconheceu o governo eletrônico como sendo um direito subjetivo do cidadão, cujo objetivo final e direto é facilitar “a sua participação na gestão pública e o seu relacionamento com as Administrações Públicas, contribuindo também para tornar as mesmas mais transparentes e respeitadas do princípio de igualdade, assim como mais eficazes e eficientes”. Como objetivo estratégico e indireto, o governo eletrônico promoverá “a construção de uma sociedade da informação e do conhecimento, inclusiva, focada nas pessoas e orientada para o desenvolvimento”.<sup>55</sup>

Lorenzo Cotino Hueso visualiza a efetiva implantação do governo eletrônico de forma semelhante, afirmando que os benefícios gerados aos particulares são múltiplos, como a melhora dos serviços públicos e dos meios de divulgação de informações públicas sobre a atuação administrativa, facilitação na apresentação de informações pelos particulares – em razão de a administração estar permanentemente aberta de forma *online* – e redução do tempo de tramitação dos processos administrativos e da tomada de decisões.<sup>56</sup>

Nesse sentido, verifica-se que diversas denominações estão sendo utilizadas para designar a figura do governo eletrônico. Odete Medauar, ao fazer um levantamento desses termos, registrou a presença das denominações e-administração, e-governo, administração virtual, administração eletrônica, administração *online*, administração em rede, teleadministração, ciberadministração e, obviamente, governo eletrônico.<sup>57</sup>

Em que pese existirem outros termos utilizados para designar as múltiplas novas formas de relacionamento entre o cidadão e o Poder Público que surgiram ou foram alteradas pelas tecnologias da informação e comunicação, como o *e-politics*<sup>58</sup> e *e-democracy*,<sup>59</sup> a

11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Cizur Menor: Aranzadi, 2008. p. 120, tradução livre.

<sup>55</sup> CARTA IBERO-AMERICANA DE GOVERNO ELETRÔNICO. Aprovada pela IX Conferência Ibero-Americana de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado. Pucón, Chile, 31 maio e 1º junho de 2007. p. 4. Disponível em: <<http://siare.clad.org/siare/innotend/gobelec/cartagovernoelectronico.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2018.

<sup>56</sup> HUESO, Lorenzo Cotino. Derechos del ciudadano. In: GAMERO CASADO, Eduardo; VALERO TORRIJOS, Julián (Coord.). **La ley de administración electrónica**: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Cizur Menor: Aranzadi, 2008. p. 121-122.

<sup>57</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 361.

<sup>58</sup> O termo *e-politics* se refere ao uso político da internet e de outras tecnologias da informação e comunicação, especialmente em eleições e manifestações sociais. (WATTAL, Sunil; SCHUFF, David; MANDVIWALLA, Munir; WILLIAMS, Christine. **Web 2.0 and Politics**: The 2008 U.S. Presidential Election and an e-politics research agenda. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/6f7c/6994462fbcc903d7b17d427a9b9ee395643e.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2018).

presente análise se restringirá ao governo eletrônico, que é o termo optado pelo legislador brasileiro para regulamentar superficialmente o tema, conforme a Lei Federal nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet).

Sobre esse ponto, a norma supracitada é responsável por estabelecer princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, considerando internet como sendo “o sistema constituído do conjunto de protocolos lógicos, estruturado em escala mundial para uso público e irrestrito, com a finalidade de possibilitar a comunicação de dados entre terminais por meio de diferentes redes” (inciso I do artigo 5º). Além disso, para efeitos desta norma, terminal é “o computador ou qualquer dispositivo que se conecte à internet” (inciso II do artigo 5º).<sup>60</sup> É de se notar, portanto, que a existência desta rede é tão relevante que mereceu atenção de uma lei federal específica, sendo que os conceitos utilizados pela norma são adotados para fins do presente trabalho.

Vale ressaltar que o artigo 24 da Lei<sup>61</sup> instituiu diretrizes para a atuação administrativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no que se refere

---

<sup>59</sup> O termo *e-democracy* se refere ao uso das tecnologias da informação e comunicação por órgãos do Poder Público como ferramenta de promoção da democracia e de transformação das formas de relacionamento entre agentes públicos e privados. Pode-se dizer que a diferença existente entre a *e-democracy* e o governo eletrônico reside no fato de que a primeira se concentra na utilização da tecnologia da informação para aumentar o envolvimento e a interação entre os particulares e o Poder Público, ao passo que o segundo está voltado para a melhoria da forma como o Poder Público atua por intermédio do uso de tecnologias da informação e comunicação. (HARRISON, Teresa; GUERRERO Santiago; BURKE, G. Brian; COOK, Meghan; CRESSWELL, Anthony, HELBIG, Natalie; HRDINOVÁ, Jana; PARDO Theresa. **Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective**. p. 2-3. Disponível em: <[https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/dgo2011\\_opengov.pdf](https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/dgo2011_opengov.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2018).

<sup>60</sup> Art. 5º Para os efeitos desta Lei, considera-se: I - internet: o sistema constituído do conjunto de protocolos lógicos, estruturado em escala mundial para uso público e irrestrito, com a finalidade de possibilitar a comunicação de dados entre terminais por meio de diferentes redes; II - terminal: o computador ou qualquer dispositivo que se conecte à internet;

<sup>61</sup> Art. 24. Constituem diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no desenvolvimento da internet no Brasil: I - estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica; II - promoção da racionalização da gestão, expansão e uso da internet, com participação do Comitê Gestor da internet no Brasil; III - promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico, entre os diferentes Poderes e âmbitos da Federação, para permitir o intercâmbio de informações e a celeridade de procedimentos; IV - promoção da interoperabilidade entre sistemas e terminais diversos, inclusive entre os diferentes âmbitos federativos e diversos setores da sociedade; V - adoção preferencial de tecnologias, padrões e formatos abertos e livres; VI - publicidade e disseminação de dados e informações públicos, de forma aberta e estruturada; VII - otimização da infraestrutura das redes e estímulo à implantação de centros de armazenamento, gerenciamento e disseminação de dados no País, promovendo a qualidade técnica, a inovação e a difusão das aplicações de internet, sem prejuízo à abertura, à neutralidade e à natureza participativa; VIII - desenvolvimento de ações e programas de capacitação para uso da internet; IX - promoção da cultura e da cidadania; e



ao desenvolvimento da internet no País, entre elas a “promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico”, entre os diferentes âmbitos federativos, a fim de “permitir o intercâmbio de informações e a celeridade de procedimentos”.

No mesmo caminho, podem-se citar o “estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica”, a adoção de tecnologias abertas e livres, a publicidade de informações públicas, o “desenvolvimento de ações e programas de capacitação para uso da internet” e, finalmente, a “prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos”.

O governo eletrônico – que, neste trabalho, é utilizado como sinônimo de administração pública eletrônica – preza pela interdisciplinaridade e, em particular, pela participação livre, espontânea e ativa dos diversos setores da sociedade, para que a transformação seja abrangente e efetivamente benéfica ao interesse público. Para além de uma consequência das inovações tecnológicas, “o governo eletrônico deve ser produto de um trabalho interdisciplinar, que possibilite o diálogo entre os conhecimentos das áreas de direito, ciência da administração e tecnologia da informação”.<sup>62</sup>

A nova administração pública eletrônica, que, segundo Paulo Otero, é resultado da “influência das novas técnicas de informação e conhecimento de uma sociedade desenvolvida, em que o computador pessoal desempenha a função e chave de uma porta permanentemente aberta ao mundo”, modifica significativamente o agir administrativo. Por exemplo, a administração pública (i) passa a se encontrar aberta e acessível permanentemente (tornando mais fácil o contato com o cidadão), (ii) fica mais célere, (iii) suprime as distâncias territoriais, (iv) garante “uma potencial melhor satisfação do princípio da igualdade”, (v) reduz significativamente os custos e (vi) melhora a eficiência administrativa.<sup>63</sup>

---

X - prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos.

<sup>62</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 32.

<sup>63</sup> OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 487-488.

O Marco Civil da Internet também revela, em seu artigo 25,<sup>64</sup> uma especial atenção às aplicações de internet<sup>65</sup> desenvolvidas pelo Poder Público, ao estabelecer que a finalidade dessas funcionalidades deve ser buscar a “compatibilidade dos serviços de governo eletrônico com diversos terminais, sistemas operacionais e aplicativos para seu acesso”, a “acessibilidade a todos os interessados”, a compatibilidade com a leitura humana e com o tratamento automatizado das informações, a “facilidade de uso dos serviços de governo eletrônico” e o fortalecimento da participação social na formulação e execução das políticas públicas.

Isso se dá em razão de que, conforme preleciona o artigo 26 do Marco Civil da Internet,<sup>66</sup> a internet é vista como uma “ferramenta para o exercício da cidadania, a promoção da cultura e o desenvolvimento tecnológico”, sendo dever do Poder Público fomentar a cultura digital e promover a internet como ferramenta social (artigo 27),<sup>67</sup> levando-se em consideração a inclusão digital, a redução das desigualdades no acesso às tecnologias da informação e comunicação, especialmente entre as diferentes regiões do Brasil, e o fomento da produção e circulação de conteúdo nacional. Cumpre ao Poder Público, igualmente, “fixar metas, estratégias, planos e cronogramas, referentes ao uso e desenvolvimento da internet no País” (artigo 28).<sup>68</sup>

Por meio do Marco Civil da Internet, o legislador brasileiro, ao abordar a utilização da internet pelo Poder Público, toma cuidado para que o seu uso seja possível pelos órgãos e entidades públicas e pelos particulares, motivo pelo qual se utiliza de diretrizes que

---

<sup>64</sup> Art. 25. As aplicações de internet de entes do poder público devem buscar: I - compatibilidade dos serviços de governo eletrônico com diversos terminais, sistemas operacionais e aplicativos para seu acesso; II - acessibilidade a todos os interessados, independentemente de suas capacidades físico-motoras, perceptivas, sensoriais, intelectuais, mentais, culturais e sociais, resguardados os aspectos de sigilo e restrições administrativas e legais; III - compatibilidade tanto com a leitura humana quanto com o tratamento automatizado das informações; IV - facilidade de uso dos serviços de governo eletrônico; e V - fortalecimento da participação social nas políticas públicas.

<sup>65</sup> Nos termos do inciso VII do artigo 5º do Marco Civil da Internet, consideram-se aplicações de internet “o conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet”.

<sup>66</sup> Art. 26. O cumprimento do dever constitucional do Estado na prestação da educação, em todos os níveis de ensino, inclui a capacitação, integrada a outras práticas educacionais, para o uso seguro, consciente e responsável da internet como ferramenta para o exercício da cidadania, a promoção da cultura e o desenvolvimento tecnológico.

<sup>67</sup> Art. 27. As iniciativas públicas de fomento à cultura digital e de promoção da internet como ferramenta social devem: I - promover a inclusão digital; II - buscar reduzir as desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do País, no acesso às tecnologias da informação e comunicação e no seu uso; e III - fomentar a produção e circulação de conteúdo nacional.

<sup>68</sup> Art. 28. O Estado deve, periodicamente, formular e fomentar estudos, bem como fixar metas, estratégias, planos e cronogramas, referentes ao uso e desenvolvimento da internet no País.

promovem a racionalização e a interoperabilidade tecnológica dos sistemas. Não teria lógica investir recursos públicos em tecnologia e adoção de sistemas tecnológicos se não fosse possível a sua utilização pelos servidores e cidadãos, visando sempre ao interesse público e à prestação de serviços públicos.

Não obstante o termo utilizado pela legislação, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão lançou, no ano de 2018, um documento intitulado *Estratégia de Governança Digital (EGD)*, que define os “objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas da Política de Governança Digital do Poder Executivo Federal”,<sup>69</sup> previstas e criadas pelo Decreto Federal nº 8.638/2016.

O propósito desse documento é demonstrar que, em razão da evolução das tecnologias utilizadas pelo Poder Público nos últimos 15 anos, “o estágio do governo eletrônico no Brasil requer um reposicionamento das ações alinhado aos avanços da tecnologia e das demandas da sociedade”. Por esse motivo, o governo eletrônico, referente à ideia de “informatizar os serviços prestados pelo governo para a sociedade, é expandido para o de governança digital, segundo o qual o cidadão deixa de ser passivo e se torna partícipe da construção de políticas públicas que já nascem em plataformas digitais”, as quais não se restringem apenas à internet, abrangendo outros meios eletrônicos (como a TV Digital<sup>70</sup>).<sup>71</sup>

Nesse sentido, tem-se que governo digital se refere ao uso de tecnologias digitais como parte integrada das estratégias de modernização governamentais, a fim de criar benefícios à sociedade, baseando-se em um verdadeiro ecossistema governamental digital formado por agentes públicos e privados (empresas, organizações não-governamentais e indivíduos), que apoiam a produção e o acesso a dados, serviços e conteúdo por meio de interações com o Poder Público.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital (EGD)**. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/EGD>>. Acesso em: 15 out. 2018.

<sup>70</sup> Segundo Gustavo Schiefler, a “TV digital é mais uma tecnologia que revolucionará o modo de vida da sociedade”, porque possibilitará que os benefícios digitais atinjam “todas as camadas sociais, para que as oportunidades sejam distribuída de forma equitativa”, servindo, portanto, como agente da inclusão digital. (SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Tv Digital: A Nova Ferramenta Governamental para a Inclusão Social**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 08 Set. 2008. Disponível em: <<http://investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direitoetecnologia/525-tv-digital-a-nova-ferramenta-governamental-para-a-inclusao-social>>. Acesso em: 19 out. 2018).

<sup>71</sup> BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19**. Brasília: MP, 2016. p. 10.

<sup>72</sup> OECD. **Recommendation of the Council on Digital Government Strategies**. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014. p. 6. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2018.

A diferença<sup>73</sup> conceitual entre governo eletrônico e governo digital reside nas tecnologias utilizadas por ambos. O primeiro se utiliza de tecnologias da informação e comunicação, especialmente a internet, como ferramenta para alcançar uma administração pública melhor, ao passo que o governo digital se utiliza de diversas tecnologias da informação e comunicação, mais modernas e atuais, para além da internet, como, por exemplo, dispositivos móveis (celulares e *tablets*), bem como a análise de dados para a geração, coleta, troca e agregação de conhecimento para o desenvolvimento de serviços públicos eficientes e digitais.<sup>74</sup> O envolvimento do cidadão com a administração pública, por intermédio do uso das novas tecnologias e terminais eletrônicos, é muito mais intenso no governo digital.

Observa-se, portanto, que o tema do governo eletrônico (ou até mesmo governo digital, atualmente) é muito mais amplo do que a mera oferta de melhores serviços aos particulares por meio dos novos canais eletrônicos de informação e de prestação de serviços. A sua figura faz referência à cultura administrativa do País, por intermédio da instauração de novos valores e atitudes, cujo objetivo é fortalecer a legitimidade democrática da administração pública mediante a ampliação da transparência e da participação social (principalmente na elaboração de políticas públicas e nos processos de tomada de decisões), assim como melhorar a qualidade das funções administrativas e serviços públicos.<sup>75</sup>

Por exemplo, a Estônia, pequeno país localizado no nordeste da Europa, é “referência atualmente em administração pública digital”, tendo em vista que “apenas três serviços exigem a presença física de um cidadão em uma instituição do governo: casamento, divórcio e transferência de imóvel”. Segundo a reportagem, todo o resto – desde abertura de empresas até votação nas eleições presidenciais – “é possível ser feito sem nenhum deslocamento ou papel, apenas com assinatura digital”. Além disso, 98,2% dos 1,3 milhão de estonianos possuem RG digital, “com um chip que lhes garante acesso a mais 500 serviços do governo”.

---

<sup>73</sup> Salienta-se que a diferença entre governo eletrônico e governo digital não possui muita relevância para o que vem sendo apresentado neste trabalho, uma vez que o processo administrativo eletrônico é o ponto de partida para ambos.

<sup>74</sup> OECD. **Recommendation of the Council on Digital Government Strategies**. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014. p. 6. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>>.

Acesso em: 15 out. 2018.

<sup>75</sup> BARNÉS VÁZQUEZ, Javier, **El procedimiento administrativo y el gobierno electrónico**, in Cuadernos de Derecho Local, n. 22, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, fev. 2010. p. 84, tradução livre.

A Estônia é um exemplo de que “a digitalização dos serviços públicos reduziu a burocracia<sup>76</sup> e deixou os cidadãos mais felizes”, bem como dos impactos econômicos positivos da adoção de tecnologias da informação e comunicação pelos governos, uma vez que foi possível poupar 2% do PIB em razão dessa digitalização.<sup>77</sup>

Outro exemplo é a Índia, que, “desde 2009, estabeleceu uma identidade digital única para seus cidadãos”, tendo adotado três premissas essenciais para a administração pública: “*paperless* (não precisar nunca mais de papel), *presenceless* (tornar desnecessária a presença de alguém em um órgão governamental) e controle”, que é atribuir aos cidadãos o poder de decidir com quem pretende compartilhar os seus dados.<sup>78</sup>

No Brasil, cita-se o exemplo do Poder Legislativo Federal na utilização de processos administrativos eletrônicos. A Câmara dos Deputados criou o portal e-Democracia, com o objetivo de “ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar cidadãos e seus representantes por meio da interação digital”, o que traz eficiência, celeridade e responsividade ao processo legislativo, pois diminui as barreiras existentes entre o povo e seus representantes, aproximando-os. Neste modelo de processo legislativo, o cidadão interessado tem à disposição a possibilidade de acompanhar em tempo real, via internet, a realização de audiências, nas quais é permitido enviar questionamentos aos seus representantes. Além disso, todo cidadão pode contribuir com o conteúdo dos projetos de leis, editando e aprimorando-os artigo por artigo, bem como opinar “sobre os assuntos que afetam sua vida, discutindo soluções com outros cidadãos e os deputados” e votar<sup>79</sup> nos “assuntos a serem abordados em plenário”.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> Sobre esse ponto, é oportuno registrar que na Estônia é possível abrir e operar uma empresa em apenas 15 minutos. (ARAGÃO, Alexandre. *Impressão Digital: usar a tecnologia para fortalecer a democracia e tornar nossos governos mais inteligentes e eficazes* é o que move o advogado e pesquisador Ronaldo Lemos. **Revista GOL**, São Paulo, v. 199, out., 2018. p. 88. Disponível em: <[https://www.voegol.com.br/pt/servicos-site/Magazine/GOL199\\_COMPLETA.pdf](https://www.voegol.com.br/pt/servicos-site/Magazine/GOL199_COMPLETA.pdf)>. Acesso em: 03 nov. 2018).

<sup>77</sup> BIGARELLI, Bárbara. **Como a Estônia construiu uma sociedade digital**. Época, 06 ago. 2018. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2018/08/como-estonia-construiu-uma-sociedade-digital.html>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

<sup>78</sup> ARAGÃO, Alexandre. *Impressão Digital: usar a tecnologia para fortalecer a democracia e tornar nossos governos mais inteligentes e eficazes* é o que move o advogado e pesquisador Ronaldo Lemos. **Revista GOL**, São Paulo, v. 199, out., 2018. p. 88. Disponível em: <[https://www.voegol.com.br/pt/servicos-site/Magazine/GOL199\\_COMPLETA.pdf](https://www.voegol.com.br/pt/servicos-site/Magazine/GOL199_COMPLETA.pdf)>. Acesso em: 03 nov. 2018.

<sup>79</sup> Em análise ao sítio eletrônico dedicado a acomodar o portal e-Democracia, verifica-se uma aparente descontinuidade da função de “pauta participativa”, uma vez que a última votação para decidir a pauta dos assuntos que seriam tratados em plenário se encerrou em 27/09/2017, tendo 7.585 participantes.

<sup>80</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. **Portal e-Democracia**. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/>>. Acesso em: 27 out. 2018.

O Senado Federal também criou um portal semelhante, denominado e-Cidadania, que “oferece serviços de interatividade que buscam estimular a participação do cidadão na atividade parlamentar, em suas dimensões legislativa, representativa e fiscalizadora”. No Portal e-Cidadania, o interessado pode enviar e apoiar ideias legislativas, participar de audiências públicas, sabatinas e outros eventos abertos, bem como opinar sobre projetos de lei, propostas de emendas constitucionais e medidas provisórias. Para poder ter acesso a essas ferramentas, basta que o particular realize cadastro por meio de conta no Facebook ou no Google, ou por meio do preenchimento de formulário eletrônico com informações pessoais.<sup>81</sup>

Por sua vez, o Poder Executivo Federal desenvolveu o Processo Eletrônico Nacional (PEN), “uma iniciativa conjunta de órgãos e entidades de diversas esferas da administração pública, com o intuito de construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos”, por meio da “melhoria no desempenho dos processos do setor público, com ganhos em agilidade, produtividade, transparência, satisfação do usuário e redução de custos”. Trata-se de uma iniciativa que “introduz práticas inovadoras no setor público”, eliminando “o uso de papel como suporte físico para documentos institucionais e disponibiliza informações em tempo real”.<sup>82</sup>

Basicamente, o PEN é formado por três frentes, sendo que o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que foi desenvolvido e cedido gratuitamente pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), é a peça principal do projeto. Este sistema “é uma plataforma que engloba um conjunto de módulos e funcionalidades que promovem a eficiência administrativa”, sendo disponibilizada de forma gratuita aos órgãos e entidades públicas, permitindo “transferir a gestão de documentos e de processos eletrônicos administrativos para um mesmo ambiente virtual”.<sup>83</sup> As vantagens de se aderir ao PEN podem ser resumidas na portabilidade, possibilidade de acesso remoto por diversos terminais eletrônicos, inclusive por usuários externos aos processos, aperfeiçoamento do controle, a tramitação em órgãos e

---

<sup>81</sup> BRASIL, Senado Federal. **Portal e-Cidadania**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/termo>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

<sup>82</sup> BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Processo Eletrônico Nacional (PEN) e Sistema Eletrônico de Informações (SEI)**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei>>. Acesso em: 27 out. 2018.

<sup>83</sup> BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Processo Eletrônico Nacional (PEN) e Sistema Eletrônico de Informações (SEI)**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei>>. Acesso em: 27 out. 2018.

entidades públicas distintas, controle de prazos, ouvidoria para o cidadão, análise de dados e estatísticas de forma organizada e celeridade na tramitação dos processos administrativos.<sup>84</sup>

Como resultado da adesão ao PEN, menciona-se que, no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, desde a eletronização dos processos administrativos, mais de 200 mil processos já passaram a tramitar eletronicamente, ocasionando uma diminuição expressiva dos recursos públicos aplicados. Segundo o órgão, apenas com a desnecessidade de aquisição de material de escritório, calcula-se que a redução gire em torno de 90%.<sup>85</sup>

A título de informação, menciona-se tabela<sup>86</sup> disponibilizada pelo Governo Federal e atualizada em 19/10/2018, na qual é possível verificar (i) o número de órgãos e entidades públicas federais, estaduais, municipais e estatais que já formalizaram o pedido de adesão ao PEN e ao SEI, (ii) o número daqueles cujo Acordo de Cooperação Técnica já foi assinado e atualmente aguardam implantação e (iii) o número daqueles que possuem sistemas efetivamente implantados:

	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	ESTATAIS	TOTAL
<b>Formalizado<sup>87</sup></b>	39	15	128	28	210
<b>Cessão autorizada<sup>88</sup></b>	38	4	0	0	42
<b>Implantado</b>	97	9	2	6	114
<b>Total</b>	174	28	130	34	366

Fonte: Governo Federal

Analisando-se os dados disponibilizados, é possível verificar uma importante tendência de adesão ao PEN e ao SEI por parte dos órgãos e entidades públicas de todos os entes federativos, sendo que a previsão do número de sistemas implantados é aumentar mais de 200%, tendo em vista a quantidade de pedidos de adesão formalizados e de cessões autorizadas.

<sup>84</sup> BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Vantagens do Processo Eletrônico Nacional (PEN)**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei/vantagens>>. Acesso em: 27 out. 2018.

<sup>85</sup> REDE NACIONAL DE PESQUISA E ENSINO – RNP. **Conheça os benefícios e desafios do Sistema Eletrônico de Informações**. Disponível em: <<https://www.rnp.br/destaques/conheca-os-beneficios-e-desafios-sistema-eletronico-informacoes>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

<sup>86</sup> BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Adesão ao Processo Eletrônico Nacional (PEN)**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei/adesao-ao-processo-eletronico-nacional-pen>>. Acesso em: 28 out. 2018.

<sup>87</sup> Pedido formalizado, aguardando autorização.

<sup>88</sup> Acordo de Cooperação Técnica assinado.

Nesse sentido, em que pese a sensação de que no Brasil ainda há muita e-burocracia quando se fala em administração pública eletrônica, é possível utilizar ferramentas tecnológicas para digitalizar e otimizar os serviços públicos, bem como para “analisar grandes volumes de dados, identificar tendências, elaborar e avaliar políticas públicas e ampliar a participação dos cidadãos na política”. A lógica é, segundo Ronaldo Lemos, que se o governo passa a operar de forma digital, “nossa identidade tem de ser o *login* naquela plataforma: um acesso único a um portal com todos os serviços que o governo oferece, de preferência de graça e sem burocracia”.<sup>89</sup>

Este é também o caminho empenhado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que colocou à disposição dos órgãos e entidades da administração pública federal diversas ferramentas e soluções justamente para esse fim: promover a transformação dos serviços públicos, “orientados pela perspectiva dos cidadãos e empresas, buscando a simplificação e a oferta de serviços por meio de canais digitais”. O objetivo específico é “democratizar o acesso à informação nos sites e portais governamentais, reduzir os custos e melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade”.<sup>90</sup>

No que se refere ao mencionado documento sobre Estratégia de Governança Digital (EGD),<sup>91</sup> dividiram-se os objetivos estratégicos em três grandes áreas: acesso à informação, prestação de serviços e participação social. Em relação à primeira, traçaram-se o fomento da disponibilização do uso de dados abertos,<sup>92</sup> a ampliação do uso de tecnologias da informação e comunicação para promover a transparência e publicidade à aplicação de recursos públicos e a garantia da segurança da informação e comunicação. Quanto à prestação de serviços, os objetivos são expandir e inovar a prestação de serviços digitais, melhorar a governança e a gestão por meio da utilização de tecnologias, facilitar e universalizar o uso e o acesso aos

---

<sup>89</sup> ARAGÃO, Alexandre. Impressão Digital: usar a tecnologia para fortalecer a democracia e tornar nossos governos mais inteligentes e eficazes é o que move o advogado e pesquisador Ronaldo Lemos. **Revista GOL**, São Paulo, v. 199, out., 2018. p. 88. Disponível em: <[https://www.voegol.com.br/pt/servicos-site/Magazine/GOL199\\_COMPLETA.pdf](https://www.voegol.com.br/pt/servicos-site/Magazine/GOL199_COMPLETA.pdf)>. Acesso em: 03 nov. 2018.

<sup>90</sup> BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Ferramentas de transformação digital**. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/transformacao/>>. Acesso em: 15 out. 2018.

<sup>91</sup> BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19**. Brasília: MP, 2016. p. 16-27.

<sup>92</sup> Entendidos como “dados representados em meio digital em um formato sobre o qual nenhuma organização tenha controle exclusivo, passíveis de utilização por qualquer pessoa”. Disponível em: <BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19**. Brasília: MP, 2016. p. 10>. Acesso em: 15 out. 2018.



serviços digitais e compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura. Por fim, no tocante à participação social, buscam-se o fomento da colaboração no ciclo de políticas públicas, a ampliação e o incentivo da participação na criação e melhoria dos serviços públicos e o aprimoramento da interação direta entre governo e sociedade.

Portanto, para o que interessa ao presente estudo, podem-se dividir os benefícios da administração pública eletrônica em: (i) aperfeiçoamento da qualidade dos serviços públicos prestados, (ii) aumento da participação social nos rumos da administração pública e nos processos administrativos de tomada de decisão e (iii) fortalecimento da transparência administrativa.

A essencialidade e o papel das novas tecnologias na instrumentalização de todos esses benefícios são evidentes, uma vez que proporcionam, sem sombra de dúvidas, uma maior colaboração entre os órgãos e entidades da administração pública, bem como entre estes e os particulares – indivíduos e empresas, sem distinção.

É exatamente neste sentido os ensinamentos de Javier Barnés Vázquez. Para ele, o fato de que as tecnologias possibilitam uma colaboração mais acentuada entre os agentes públicos e privados envolvidos demonstra que se enganam aqueles que pensam que os governos eletrônico e digital se constroem unicamente sobre a tecnologia. Embora esta possa ser vista como seus pressupostos, há que se considerar, em primeiro lugar, os valores políticos.<sup>93</sup>

Por fim, registre-se fala de Juarez Freitas, em palestra realizada no XXXII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, promovido pelo Instituto Brasileiro de Direito Administrativo em setembro de 2018. Na ocasião, o professor abordou a temática da administração pública digital (sinônimo de governo digital) como sendo posterior à fase do governo eletrônico, tendo em vista a necessidade – e possibilidade – de se prestar serviços públicos digitais, como a telemedicina, utilização da tecnologia *blockchain* em diversos campos da atuação administrativa, resolução *online* de disputas, *smart contracts*, *smart cities*, etc. Segundo o jurista, o governo digital parte da premissa de que todo e qualquer serviço público que possa ser prestado em caráter digital, assim o deve ser, de forma que aqueles necessariamente presenciais possuam fôlego prestacional (ou seja, os recursos públicos e as

---

<sup>93</sup> BARNÉS VÁZQUEZ, Javier, **El procedimiento administrativo y el gobierno electrónico**, in Cuadernos de Derecho Local, n. 22, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, fev. 2010. p. 84, tradução livre.

energias possam ser mais bem direcionados para serviços presenciais, a fim de melhorar a sua qualidade).<sup>94</sup>

Dito isso, verifica-se que as novas tecnologias da informação e comunicação permitem a transformação substancial da administração pública, potencializando um novo conceito de administração pública cooperativa,<sup>95</sup> que nos exige a busca por um novo direito administrativo, mais moderno e atento às relações público-privadas cada vez mais complexas.

#### 1.4 A BUSCA POR UM NOVO DIREITO ADMINISTRATIVO

A partir de uma posição moderada, cujos extremos são (i) o entendimento de que as novas tecnologias solucionarão todos os problemas da administração pública e (ii) o “cinismo fácil” acerca dessas tecnologias,<sup>96</sup> deve-se ter em mente que a modernização do Poder Público, pela adoção das inovações tecnológicas, não é um fim a ser perseguido, mas um meio, na condição de ferramenta para atingir os seus fins institucionais mediante o tratamento de grandes volumes de informações.<sup>97</sup>

Se por um lado os impactos das tecnologias da informação e comunicação no governo, com o surgimento de novas tecnologias e plataformas, permitem que os particulares participem mais ativamente da atuação administrativa e controlem os atos da administração pública, por outro lado o Poder Público dispõe de novos meios para também aumentar o seu controle sobre os indivíduos, com base em sistemas de vigilância difusos e na capacidade de controlar os meios digitais<sup>98</sup> – como redes sociais, por exemplo –, o que torna relevante se pensar em um direito administrativo que preze pelos direitos fundamentais dos cidadãos.

---

<sup>94</sup> Informações apresentadas oralmente por Juarez Freitas no XXXII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, promovido pelo Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), em Florianópolis (SC), nos dias 17, 18 e 19 de setembro de 2018.

<sup>95</sup> BARNÉS VÁZQUEZ, Javier, **El procedimiento administrativo y el gobierno electrónico**, in Cuadernos de Derecho Local, n. 22, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, fev. 2010. p. 91, tradução livre.

<sup>96</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 29.

<sup>97</sup> FILGUEIRAS JÚNIOR, Marcus Vinícius. L'atto amministrativo elettronico in Brasile, in Quaderni del DAE – **Rivista di Diritto Amministrativo Elettronico**, jul. 2004. Disponível em: <<https://www.cesda.it/quadernidae/index.php>>. Acesso em: 12 out. 2018.

<sup>98</sup> SCHWAB, Klaus. **The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond**. 14 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond>>. Acesso em: 12 out. 2018.

Neste cenário, é preciso dizer: o Poder Público enfrentará cada vez mais pressão para adequar a sua atuação administrativa em conformidade com as novas tecnologias, em especial os processos administrativos, sendo que a “capacidade de adaptação dos governos irá determinar a sua sobrevivência”.<sup>99</sup> Para alguns, “ou o governo vira tecnologia, ou ele deixa de ser governo”, porque, “assim como aconteceu com as cooperativas de táxi e com os aparelhos de fax, é possível que soluções digitais resolvam as demandas do cidadão melhor do que os governos, tornando-os obsoletos”.<sup>100</sup>

Como visto nos tópicos anteriores, a internet e as redes sociais “estão mudando radicalmente as formas de interação entre os indivíduos nas sociedades da informação e do conhecimento”, motivo pelo qual o Poder Público brasileiro deve se preparar para receber essa nova realidade e responder, de maneira eficiente, às demandas da sociedade – que busca, primordialmente, maior transparência e efetividade.<sup>101</sup>

A necessidade de se transformar, já sentida pelo Poder Público, possui um viés político, que se manifesta por intermédio da pressão dos usuários, os quais exigem da administração pública uma maior qualidade e uma maior variedade de serviços públicos à disposição. Nesse sentido, tem-se que a administração pública possui um dever de se adaptar às mudanças trazidas pelo desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação,<sup>102</sup> de maneira que o direito administrativo deve ser visto sob uma nova ótica, que não fuja à ideia de satisfação e proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Joel de Menezes Niebuhr entende que toda ciência – e o direito administrativo não foge à regra – deve avançar, “o que pressupõe revisitar com muita disposição crítica o que já existe”, de forma que a administração pública precisa desenvolver “novos institutos e novas proposições para dar respostas às demandas” enfrentadas pelo Poder Público, oferecendo

---

<sup>99</sup> SCHWAB, Klaus. **The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond**. 14 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond>>. Acesso em: 12 out. 2018.

<sup>100</sup> ARAGÃO, Alexandre. Impressão Digital: usar a tecnologia para fortalecer a democracia e tornar nossos governos mais inteligentes e eficazes é o que move o advogado e pesquisador Ronaldo Lemos. **Revista GOL**, São Paulo, v. 199, out., 2018. p. 88. Disponível em: <[https://www.voegol.com.br/pt/servicos-site/Magazine/GOL199\\_COMPLETA.pdf](https://www.voegol.com.br/pt/servicos-site/Magazine/GOL199_COMPLETA.pdf)>. Acesso em: 03 nov. 2018.

<sup>101</sup> TELLO, Diana Carolina Valencia; LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **A administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento**. Revista de Direito Administrativo – RDA. Rio de Janeiro, v. 262, jan./abr., 2013. p. 148.

<sup>102</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 37-38.

“instrumentos jurídicos para que ela possa alcançar seus objetivos em meio a um ambiente tão dinâmico e com relações econômicas e políticas tão complexas”.<sup>103</sup>

A partir dessa constatação, surgiram movimentos dedicados a analisar os efeitos jurídicos da relação entre os particulares e a administração pública moderna do século XXI. É o caso da Espanha, que possui lei específica mencionando a existência de diversos direitos subjetivos dos particulares, como o direito à boa administração eletrônica, direito de se relacionar com a administração pública para efetivar determinados direitos, direito de se opor a atos administrativos por meios eletrônicos, direito de optar entre os canais eletrônicos disponíveis para cada relação concreta com a administração pública, direito de igualdade no acesso eletrônico aos serviços públicos, direito de conhecer eletronicamente o estado dos procedimentos (ainda que não sejam eletrônicos), direito de obter cópias eletrônicas dos processos administrativos, direito de obter e usar documentos de identificação eletrônicos, direito de segurança e confidencialidade dos atos e direito a serviços públicos eletrônicos de qualidade.<sup>104</sup>

Esse amplo rol de direitos, que podem ser trazidos à realidade brasileira, decorre do fato de que, conforme o autor deste trabalho já teve a oportunidade de afirmar em outro estudo,<sup>105</sup> a atuação administrativa deve estar permanentemente alinhada aos ideais constitucionais, a fim de que os atos administrativos possam ser analisados e controlados pela sociedade civil, em particular por aqueles cidadãos atingidos diretamente pela atuação administrativa.

A Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã e que acabou de completar 30 anos, promoveu uma transformação do direito administrativo tupiniquim, trazendo um novo panorama de atuação e uma miríade de novas obrigações à administração pública. Por conta dessa mudança, é possível afirmar que o Poder Público brasileiro passou a ser o principal agente concretizador dos direitos fundamentais dos cidadãos, razão pela qual o processo administrativo assumiu uma importância fundamental no

---

<sup>103</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Prefácio. In: SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Procedimento de manifestação de interesse (PMI)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

<sup>104</sup> HUESO, Lorenzo Cotino. Derechos del ciudadano. In: GAMERO CASADO, Eduardo; VALERO TORRIJOS, Julián (Coord.). **La ley de administración electrónica**: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Cizur Menor: Aranzadi, 2008. p. 189-215.

<sup>105</sup> SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. Fundamentos jurídicos que tornam obrigatória a tramitação eletrônica dos processos administrativos e a disponibilização na rede mundial de computadores (internet). In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital**: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 167-190.

cotidiano administrativo, pois serve como instrumento de formação e execução da grande maioria dos atos administrativos.<sup>106</sup> Este “novo modo de agir administrativo, se dá, principalmente, com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, através da qual é instituído um Estado Democrático de Direito, preocupado, sobretudo, com a dignidade da pessoa humana”.<sup>107</sup>

De um modo geral, a Constituição Federal conferiu novos rumos à constitucionalização do Direito, exigindo-se do ordenamento constitucional “uma supremacia efetiva, com a incorporação de temas até então afetos a outros direitos, indicando-se as opções e valores para suas construções”, de forma que a Constituição, “agora de maneira efetiva, passa a ser o vetor axiológico e fundamento de validade e interpretação de todas as construções normativas”.<sup>108</sup>

Assim, o fenômeno da constitucionalização do direito administrativo, consistente no deslocamento da Constituição Federal a uma posição central do ordenamento jurídico, “representa a grande força motriz da mudança de paradigmas do direito administrativo na atualidade”, fazendo com que os direitos fundamentais dos cidadãos influenciem decisivamente no processo de tomadas de decisão, bem como que a participação social assumam um papel de destaque no processo de legitimação da atuação administrativa.<sup>109</sup>

A constitucionalização da administração pública “buscou, sobretudo, trazer a gestão pública para perto do cidadão”, deixando-se “para trás a relação hierárquica entre o Estado e o administrado, para tratar de uma relação horizontalizada entre a administração pública e o cidadão”.<sup>110</sup> Trata-se de uma mudança responsável por trazer ao direito administrativo diversos desafios relacionados à gestão do Estado e promover a aproximação dos órgãos e

---

<sup>106</sup> SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. Fundamentos jurídicos que tornam obrigatória a tramitação eletrônica dos processos administrativos e a disponibilização na rede mundial de computadores (internet). In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 167-190.

<sup>107</sup> MELO, Luiz Carlos F. de; OLIVEIRA, Marcella R. de. O perfil da Administração Pública no século XXI: uma releitura à luz dos direitos fundamentais. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 5, n. 2, p. 97-118, 2018. p. 116.

<sup>108</sup> PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. O incremento da cidadania através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 112. jan./jun. 2016. p. 128.

<sup>109</sup> BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 69-71 e 77.

<sup>110</sup> MADEIROS, Clayton Gomes de; WACHELESKI, Marcelo Paulo. A Lei de Acesso à Informação e o princípio da transparência na administração pública. **Direito e Administração Pública I: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI**, Florianópolis, nov. 2014. p. 36. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4740fcb3becc721b>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

entidades do Poder Público com as ações organizadas da sociedade civil, ampliando as formas de colaboração dos particulares.<sup>111</sup>

Sobre o tema, cumpre mencionar que Marçal Justen Filho e Floriano de Azevedo Marques Neto, em trabalho sobre a superação da bipolaridade do direito administrativo, entendem que a atuação da administração pública se dá eminentemente por meio de interações com os particulares (relações de autoridade, negociais, de parceria ou de atribuição de direitos e obrigações), sempre reguladas pelo direito administrativo. Por esse motivo, segundo os autores, o direito administrativo deve ser entendido como um conjunto de normas jurídicas que disciplinam, “além das relações intra-administrativas, as relações entre a pessoa jurídica Estado (seus órgãos, agentes e entes personificados no exercício das funções próprias à Administração) e os particulares”, sejam pessoas físicas ou jurídicas.<sup>112</sup>

Nessa toada, afirma-se que o “modelo teórico baseado no paradigma do direito administrativo bipolar”, referente às dicotomias público-privado, indivíduo-coletividade, autoridade-liberdade, etc., “acaba por ser confrontado, desde sempre, com a necessidade de se manejar interesses múltiplos enredados em torno da atuação administrativa”, tendo em vista a necessidade, cada vez maior, de que os particulares se envolvam ativamente no processo de tomada de decisões.<sup>113</sup> Para Odete Medauar, a participação social é responsável por formar uma ponte entre “um mundo administrativo muito fechado e cidadãos muito esquecidos”, de modo que ocorre uma “ruptura da imagem clássica de uma dualidade radical entre Administração e administrado e decréscimo da oposição entre autoridade e liberdade”.<sup>114</sup>

A administração pública do século XXI possui um perfil que inclui novos paradigmas, os quais “se caracterizam pela democratização, pela participação e consensualidade na tomada das decisões administrativas”. Traçando esse caminho, a administração pública se aproxima da sociedade, pois ambos passam “a atuar conjuntamente para a concretização das políticas públicas voltadas para a efetivação dos direitos

---

<sup>111</sup> MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 23.

<sup>112</sup> JUSTEN FILHO, Marçal e MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A Bipolaridade do Direito Administrativo e sua Superação. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (Org.). **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 380.

<sup>113</sup> JUSTEN FILHO, Marçal e MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A Bipolaridade do Direito Administrativo e sua Superação. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (Org.). **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 390.

<sup>114</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 295.

fundamentais”.<sup>115</sup> Nas palavras de Gustavo Binzenbojm, “o direito administrativo brasileiro encontra-se em um momento de crise de paradigmas, que se caracteriza, precisamente, pelo descrédito de suas antigas premissas teóricas e pela emergência de novas”.<sup>116</sup>

Atualmente, é possível registrar o surgimento de fórmulas novas de atuação administrativa, com o intuito de a administração pública acompanhar “o ritmo dinâmico e veloz das mudanças da sociedade, sob o impacto de tecnologias avançadas, inclusive no âmbito da informática”.<sup>117</sup>

Gustavo Justino de Oliveira entende que é preciso realizar uma melhora “dos níveis de confiança no setor público, sobretudo por meio da geração e implementação de um ambiente limpo de negócios públicos e público-privados, a partir de referenciais como transparência, anticorrupção, integridade e *compliance*”, assim como se faz necessária a implementação “da governança pública e de seus vetores de eficiência, qualidade, participação e democraticidade, transparência e *accountability* como modelo de gestão pública preferencial”.<sup>118</sup>

É importante, ainda, conferir “maior atenção às políticas e ações de Inovação no setor público, com destaque para o uso e ampliação de novas tecnologias de informação e plataformas digitais”, incluindo a disseminação da administração pública eletrônica. Desta forma, o direito administrativo precisa se reconfigurar à luz das novas tecnologias da informação e comunicação, sendo que “plataformas digitais, *apps*, administração eletrônica, *future law* não são modismos ou experimentações de um mundo longínquo, mas realidades que mudaram a forma como o próprio Direito passa a ser construído e aplicado”, o que traz diversos desafios ao legislador, ao intérprete e ao operador do direito.<sup>119</sup>

---

<sup>115</sup> MELO, Luiz Carlos F. de; OLIVEIRA, Marcella R. de. O perfil da Administração Pública no século XXI: uma releitura à luz dos direitos fundamentais. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 5, n. 2, p. 97-118, 2018. p. 116.

<sup>116</sup> BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 29.

<sup>117</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 99.

<sup>118</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo no Brasil: novos desafios e antigos problemas - os objetivos principais da Agenda Administrativa de 2018**. Jota, 04 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/as-claras/direito-administrativo-no-brasil-novos-desafios-e-antigos-problemas-04012018>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

<sup>119</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo no Brasil: novos desafios e antigos problemas - os objetivos principais da Agenda Administrativa de 2018**. Jota, 04 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/as-claras/direito-administrativo-no-brasil-novos-desafios-e-antigos-problemas-04012018>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

Portanto, considerando que a implantação efetiva de um governo eletrônico ou governo digital implica “reavaliar as velhas estruturas administrativas, procurando criar novos mecanismos que tenham como eixo central a satisfação das necessidades do cidadão”, a presença de mecanismos que disponibilizem informação de qualidade, de forma organizada, clara e em tempo real, com fácil acessibilidade pelos interessados – sejam agentes públicos ou privados – é medida necessária para que seja possível discutir e decidir temas relevantes de interesse público. O Poder Público precisa se transformar de modo concomitante à sociedade, bem como deve ser capaz de se relacionar com um novo cidadão do século XXI: “mais exigente, melhor informado, mais individualista e autossuficiente”.<sup>120</sup>

Os particulares que compõem esta nova sociedade evoluíram e “não mais aceitam a condição de sujeitos passivos”, pois possuem um “grau mais elevado de informação propiciado por maior instrução formal e pelos meios de comunicação de massa”, o que acarretou a “vontade geral de ‘tomar a palavra’ ante a burocratização maciça das grandes organizações estatais”.<sup>121</sup>

Sob o viés jurídico, a administração pública brasileira, independentemente do nível federativo, possui o dever de adotar as inovações necessárias para reestruturar a maneira com que se relaciona com os cidadãos – comunicação que depende, necessariamente, da existência de processo administrativo. Isso porque, conforme Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari, o processo administrativo é “muito mais que um *iter* para a produção dos atos administrativos”. Pelo contrário, é “um instrumento de garantia dos administrados em face de outros administrados e, sobretudo, da própria Administração”, sendo que “nada do que nele se passa é alheio aos interesses dos administrados, por mais remotamente que seja”.<sup>122</sup>

A nova administração pública, caracterizada como gerencial<sup>123</sup> e vinculada à obtenção de resultados, “tem sua legitimidade firmemente apoiada na eficiência da atuação administrativa, o que além de resultados sociais e economicamente mensuráveis, resta

---

<sup>120</sup> TELLO, Diana Carolina Valencia; LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **A administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento**. Revista de Direito Administrativo – RDA. Rio de Janeiro, v. 262, jan./abr., 2013. p. 149-153.

<sup>121</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 295.

<sup>122</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 26-31.

<sup>123</sup> Para Rodrigo Pagani de Souza, o modelo de administração pública gerencial foi implantada pela Emenda Constitucional 19/1998, e se orientou pelos valores da eficiência, da transparência e da participação social na gestão pública. Ressalta, ainda, que já existia o dever de ser eficiente, pois “nunca houve um cheque em branco para a administração ser ineficiente”. (SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 41).



associado à processualidade da ação administrativa”, que assegura a “crescente participação dos cidadãos nos processos de tomadas de decisão públicos, sob o resguardo inafastável do respeito aos direitos e garantias individuais e sociais”.<sup>124</sup>

O processo administrativo, portanto, “configura meio de atendimento de requisitos de validade do ato administrativo”, assim como possibilita “o conhecimento do que ocorre antes que o ato faça repercutir, sobre os indivíduos, os seus efeitos, permitindo verificar, por conseguinte, como se realiza a tomada de decisões”. Assim, o processo administrativo confere um maior grau de objetividade à atuação administrativa, contrapondo-se à visão estática da atividade administrativa, pois faz surgir uma visão mais dinâmica, focada no processo de formação do ato e nos seus vínculos instrumentais.<sup>125</sup>

Para Gustavo Justino de Oliveira, a verdadeira democratização administrativa, que se iniciou no Brasil após a promulgação da Constituição Federal, será implementada por meio da participação popular na administração pública e, “principalmente, através da democracia pelo processo”.<sup>126</sup> É dever do Estado, portanto, “prever mecanismos e regras estáveis que propiciem uma prática permanente do debate na sociedade e tornem possíveis acordos coletivos entre os cidadãos”.<sup>127</sup> Soma-se a isso o fato de que não há dúvidas que a administração pública precisa aperfeiçoar profundamente a sua atuação por meio da adoção das novas tecnologias da informação e da comunicação.<sup>128</sup>

É justamente por esse motivo – o qual será detalhado adiante –, que desponta a relevância de existir processos administrativos acessíveis e transparentes no âmbito da administração pública brasileira, medida que, diante das inovações tecnológicas mencionadas anteriormente, pode ser alcançado mediante a implantação de processos administrativos efetivamente eletrônicos e virtuais, cujas informações e aplicabilidades possam ser acessadas via internet e em tempo real. As tecnologias digitais “apresentam um relevante potencial

---

<sup>124</sup> MELO, Luiz Carlos F. de; OLIVEIRA, Marcella R. de. O perfil da Administração Pública no século XXI: uma releitura à luz dos direitos fundamentais. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 5, n. 2, p. 97-118, 2018. p. 116.

<sup>125</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 288-289.

<sup>126</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 20.

<sup>127</sup> PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. O incremento da cidadania através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 112. jan./jun. 2016. p. 134.

<sup>128</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 44.

como ferramentas de governo, viabilizando a expansão da participação popular nas atividades conduzidas por órgãos públicos em geral”.<sup>129</sup>

Nessa lógica, em que pese o uso intenso das novas tecnologias seja uma ferramenta extremamente eficiente para melhorar a qualidade de prestação dos serviços públicos essenciais, que atendam às necessidades dos particulares,<sup>130</sup> não faz sentido algum discutir qualquer inovação tecnológica por parte da administração pública, que possa eventualmente ser usufruída pelos cidadãos, se não houver processos administrativos eletrônicos que suportem a adoção de aplicações modernas e disruptivas, bem como permitam que a administração pública possa ser acionada diretamente e de forma acessível pelos cidadãos.

### 1.5 PROCESSO ADMINISTRATIVO FÍSICO *VERSUS* ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ELETRÔNICA: UM PROBLEMA A SER SOLUCIONADO

Conforme verificado no tópico acima, o advento da Constituição Federal de 1988 ampliou consideravelmente o “catálogo de direitos fundamentais individuais e coletivos”, caracterizado pela “rigidez e sobreposição constitucional em relação às demais normas, almejando a efetivação concreta desses valores e sustentando todo o sistema jurídico”.<sup>131</sup> Para fins deste trabalho, trabalha-se com a ideia de que a Constituição instituiu um novo regime jurídico administrativo e buscou democratizar a administração pública brasileira.

O ordenamento constitucional atribuiu ao Poder Público um dever intimamente relacionado com a sua própria razão de existir, qual seja, o de atuar como principal agente fomentador e garantidor dos direitos fundamentais dos cidadãos. Nessa lógica, torna-se imperioso que a atuação administrativa possua um lastro passível de controle prévio e posterior, ou seja, que se desenvolva seguindo um processo administrativo lógico, transparente, acessível e com regras procedimentais claras.

---

<sup>129</sup> BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e até onde regular as novas tecnologias?: entre inovação e preservação, os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). **Regulação e novas tecnologias**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 129.

<sup>130</sup> FELISDÓRIO, Rodrigo César Santos; SILVA, Luís André Dutra e. Inteligência artificial como ativo estratégico para a Administração Pública. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 95.

<sup>131</sup> PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. A nova interpretação do princípio do acesso à justiça: uma análise a partir da crise da democracia liberal, da influência do neoconstitucionalismo e da judicialização da política. In: MEIRELLES, Delton Ricardo Soares; COUTO, Monica Bonetti; MATOS, Eneas de Oliveira (Org.). **Acesso à justiça**. 1. ed. Florianópolis: FUNJAB, 2012, v. 1, p. 276-298. p. 284.

Segundo Pedro de Menezes Niebuhr, a atividade administrativa se desenvolve por intermédio de um processo administrativo predeterminado, o qual possui, para “além de natureza formal, dimensão também material e cujos objetivos vão desde servir como técnica de decisão e organização administrativa até a garantia de direitos e interesses dos particulares envolvidos”.<sup>132</sup> A função do processo administrativo, portanto, não se restringe a servir como um veículo formal para a finalidade de um ato administrativo, caracterizando-se como um requisito de validade do ato e garantidor de direitos dos particulares.

A função do processo administrativo, portanto, é muito mais ampla: visa, principalmente, à defesa dos direitos fundamentais contra práticas ilícitas e arbitrárias da administração pública, uma vez que todo e qualquer cidadão submetido à atuação administrativa possui o direito subjetivo fundamental de ser ouvido e de participar da tomada de decisão.<sup>133</sup>

Dessa forma, para que seja viável o escrutínio social dos atos administrativos, os quais devem necessariamente estar em conformidade com o ordenamento jurídico, é de suma importância que os processos administrativos sejam transparentes e acessíveis por qualquer interessado, disponibilizando as suas informações atualizadas de forma organizada e compreensível por todos. Dito de outro modo, é fundamental que a atuação administrativa se dê por intermédio de processos administrativos acessíveis e transparentes, tendo em vista que “processo e participação são institutos indissociáveis”.<sup>134</sup>

Acontece que, conquanto seja evidente que a administração pública não deva agir em desacordo com a ordem democrática instituída, é muito comum verificar um particular se relacionando com a administração para satisfazer um direito subjetivo seu, sem, no entanto, obter sucesso – ao menos não sem passar por inúmeras etapas burocráticas, idas e vindas a órgãos públicos e filas de espera. A propósito, quando se pensa em processos administrativos, é comum imaginar uma infinidade de blocos físicos de folhas impressas, com capas coloridas e páginas numeradas manualmente, empilhados de maneira desorganizada e distribuídos pelos ambientes de trabalho dos órgãos públicos.

Como vem sendo defendido neste trabalho, o século XXI e as tecnologias desenvolvidas impuseram à administração pública brasileira – bem como a diversos outros

---

<sup>132</sup> NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Processo Administrativo Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 56.

<sup>133</sup> NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Processo Administrativo Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 94.

<sup>134</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 20.

países – a “urgência de adequar seus procedimentos de acordo com a evolução no uso de novas tecnologias de informação e comunicação”. Não faz mais parte do “cotidiano social o modelo burocrático estatal baseado, unicamente, na ação presencial do cidadão, que deve, fisicamente, se deslocar às repartições públicas” para usufruir de serviços públicos ou acessar informações.<sup>135</sup>

Assim, verifica-se que os entraves enfrentados pelos particulares interessados em defender os seus direitos perante a administração pública são decorrentes, na maioria das vezes, dos obstáculos gerados pela ausência de dinamicidade dos processos administrativos. Diga-se: durante muito tempo reinou no âmbito do Poder Público certa aversão aos avanços das tecnologias da informação e comunicação, por conta de uma falsa percepção de segurança e inviolabilidade de informações que os processos administrativos em papel apresentavam, de limitações orçamentárias e, porque não, do receio de transparência.

Segundo Eduardo Toledo, Diretor-Geral do Supremo Tribunal Federal, de um modo geral, “a gestão pública é conservadora, o que significa ter elevada aversão a riscos, além de preferir adotar padrões predeterminados e experimentados, características que não combinam com inovação tecnológica”.<sup>136</sup> Essa cultura administrativa arcaica pode ter contribuído para o atraso da implantação de processos administrativos eletrônicos, entendidos como aqueles em que “as informações recebidas, processadas e produzidas estão representadas em documentos eletrônicos”.<sup>137</sup>

Os processos administrativos eletrônicos podem ser definidos, portanto, como processos administrativos em que os documentos que o formam estão disponibilizados eletronicamente, de preferência na internet, com amplo acesso pelos interessados, os quais podem se manifestar independentemente de comparecimento presencial em órgãos e entidades públicas.

Em outras palavras, o que se está afirmando e defendendo é que os processos administrativos físicos são costumeiramente responsáveis por impedir que um particular

---

<sup>135</sup> SANTOS, Matheus Henrique de Souza. Aspectos da governança digital da Administração Pública Federal do Brasil sob a luz das orientações globais. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 420/421.

<sup>136</sup> TOLEDO, Eduardo S. Projetos de inovação tecnológica na Administração Pública. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 83.

<sup>137</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 250.

interessado acesse as informações de processos administrativos, obstando o exercício pleno e democrático de diversos direitos constitucionais, como o da ampla defesa, do contraditório, da fiscalização e da participação social.

Aliás, não é somente no âmbito do Poder Judiciário que se fala em direito ao acesso à justiça, entendido geralmente como “o direito de qualquer pessoa buscar a tutela jurisdicional preventiva ou reparatória relativamente a uma pretensão seja individual, coletiva ou difusa”. O Poder Executivo também está impedido de “excluir lesão ou ameaça do crivo da análise judicante”, tendo em vista que a interpretação deve ser feita de maneira extensiva e sistemática.<sup>138</sup>

É muito comum na esfera administrativa – inclusive em maior número do que no Poder Judiciário – que particulares e agentes públicos discutam e integrem relações processuais, o que ocorre independentemente da matéria tratada: processos administrativos sancionatórios, ambientais, regulatórios, previdenciários, etc. Afirma-se, assim, que a cidadania será incrementada “a partir da utilização de instrumentos de deliberação, capazes de tocar a sociedade e o cidadão para uma maior participação popular nas vontades do Estado”.<sup>139</sup> Por esse motivo, a implantação de processos administrativos eletrônicos “seria um avanço para a perfeita concretização da cidadania”.<sup>140</sup>

Esse é o objetivo de José Fernando Ferreira Brega ao afirmar que a “simples eliminação do suporte papel não constitui o objetivo principal da incorporação das tecnologias da informação e da comunicação” às atividades administrativas. Por mais que a organização melhore bastante com a eliminação dos enormes volumes de processos administrativos físicos, “a aplicação das referidas tecnologias tem mais relevância nos sucessivos mecanismos de produção e circulação da informação”.<sup>141</sup>

A informação disponibilizada em meio digital, por intermédio de processos administrativos eletrônicos, “oferece melhor funcionalidade que aquela em papel, pois é mais

---

<sup>138</sup> PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. A nova interpretação do princípio do acesso à justiça: uma análise a partir da crise da democracia liberal, da influência do neoconstitucionalismo e da judicialização da política. In: MEIRELLES, Delton Ricardo Soares; COUTO, Monica Bonetti; MATOS, Eneas de Oliveira (Org.). **Acesso à justiça**. 1. ed. Florianópolis: FUNJAB, 2012, v. 1, p. 276-298. p. 289-290.

<sup>139</sup> PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. O incremento da cidadania através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 112. jan./jun. 2016. p. 140.

<sup>140</sup> ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. **Processo eletrônico e teoria geral do processo eletrônico: a informação judicial no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

<sup>141</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 26.

fácil de ser analisada, procurada, atualizada e compartilhada”. Além disso, a circulação de informações pode ser “aperfeiçoada no âmbito interno de cada ente público e entre entes públicos, todos eles permanentemente conectados”, assim como entre a administração pública e os particulares.<sup>142</sup>

Por conta das suas características, os processos administrativos físicos vulnerabilizam as informações públicas, que podem ser facilmente destruídas sem deixar rastros. Não se trata de uma hipótese a ser descartada: em maio de 2017, durante atos de protesto em Brasília contra o Presidente da República, Michel Temer, alguns Ministérios foram alvos de vandalismo e tiveram pastas e documentos retirados dos órgãos públicos e queimados.<sup>143</sup>

Está aí mais uma razão pela qual se deve adotar tecnologias da informação e comunicação na administração pública, tendo em vista que “o processo eletrônico ideal é aquele que permite o lançamento e recuperação de informações por toda e qualquer pessoa que queira fazer uso dela”,<sup>144</sup> motivo pelo qual a perda de informações é muito mais rara nos processos administrativos que tramitam de forma eletrônica.

Nesse sentido, é seguro afirmar que a existência de processos administrativos físicos pode prejudicar gravemente os direitos dos particulares que buscam, na administração pública, um meio de defender os seus interesses legítimos. Essa afirmação pode ser feita em razão dos óbices causados pela dificuldade inerente ao processo de logística e arquivo dos processos físicos, como os custos com espaço de armazenamento, riscos de extravio de documentos, deficiências na fiscalização de irregularidades, demora na localização e no deslocamento dos processos, tomadas de decisões cegas (que não permitem a ampla participação social) além de, evidentemente, danos ambientais.<sup>145</sup>

---

<sup>142</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 26.

<sup>143</sup> FREDERICO, Grazielle; Carvalho, Letícia; Garonce, Luiza; RODRIGUES, Mateus; MARQUES, Marília; PATARO, Beatriz; LOPES, Elielton; OLIVEIRA, Marina; PERNA, Yasmin. **Ato contra Temer em Brasília tem confronto; prédios da Esplanada são evacuados**. G1, 24 mai. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/manifestantes-marcham-em-brasilia-pela-renuncia-de-temer-e-contrareformas.ghtml>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

<sup>144</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo Administrativo Eletrônico e Informação Pública. O Sistema e-MEC e o Marco Regulatório da Educação Superior. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 719.

<sup>145</sup> SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. **O Decreto Federal nº 8.539/2015 e a tramitação eletrônica dos processos administrativos federais**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 11

Em termos jurídicos propriamente ditos, não é demais repetir, os processos administrativos físicos dificultam sobremaneira o exercício de diversos direitos fundamentais, como, por exemplo, do “direito de ampla defesa e contraditório dos acusados em processos sancionatórios, a participação social nos processos regulatórios, a fiscalização nos processos de contratação pública e afetam profundamente a tomada de decisões nos processos ambientais”.<sup>146</sup>

A título de ilustração, Gustavo Justino de Oliveira afirma que “a junção da noção de democracia à de Estado de direito, levada a efeito pela atual Constituição, muito mais que estabelecer um qualificativo do modo de ser do nosso Estado Federal”, foi responsável por atribuir aos particulares “um direito de primeiríssima grandeza, de importância inquestionável: o direito de participação nas decisões estatais”.<sup>147</sup>

Neste cenário, o que se defende é que o principal dano causado pelo processo administrativo físico é a ausência de publicidade das informações ditas públicas e a dificuldade enfrentada pelos particulares para fazer valer o seu ponto de vista perante a administração pública. Odete Medauar, grande entusiasta da participação social como forma de controle, salienta o papel da participação como “um meio de compatibilizar as decisões estatais às aspirações e reais interesses da coletividade”.<sup>148</sup>

Ou seja, quando o particular não possui meios hábeis e acessíveis para se comunicar e se aproximar da administração pública, a atuação administrativa passa a não corresponder à realidade social. Diante das inovações tecnológicas trazidas pelas tecnologias da informação e comunicação, é inimaginável defender a existência de processos administrativos físicos em qualquer esfera ou âmbito do Poder Público brasileiro do século XXI.

Não havendo dúvidas de que o “trâmite processual, na esfera da administração pública, poderá ocorrer eletronicamente”,<sup>149</sup> o processo administrativo em papel não é mais

Ago. 2018. Disponível em: <[www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-administrativo/336863-o-decreto-federal-nd-85392015-e-a-tramitacao-eletronica-dos-processos-administrativos-federais](http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-administrativo/336863-o-decreto-federal-nd-85392015-e-a-tramitacao-eletronica-dos-processos-administrativos-federais)>. Acesso em: 23 out. 2018.

<sup>146</sup> SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. Fundamentos jurídicos que tornam obrigatória a tramitação eletrônica dos processos administrativos e a disponibilização na rede mundial de computadores (internet). In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 170.

<sup>147</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 21.

<sup>148</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 298.

<sup>149</sup> ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. **Processo eletrônico e teoria geral do processo eletrônico: a informação judicial no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

suficiente para atender às expectativas de informações, publicidade e transparência da sociedade moderna. São os ensinamentos de Gustavo Schiefler:

Se algum dia a publicidade fixada em murais dos órgãos públicos, ou publicada em diários oficiais impressos, já foi considerada suficiente para atender à imperatividade do princípio da publicidade, é seguro que atualmente essa prática, e outras similares, são insuficientes.

A administração pública precisa se adequar à hipermodernidade. Para que do processo administrativo emane a desejada e verdadeira transparência, o seu conteúdo deve ser ampla e irrestritamente acessível, em tempo real, por qualquer um do povo. Em tempos modernos, reclama-se a divulgação do processo administrativo na rede mundial de computadores (internet).<sup>150</sup>

Portanto, a tramitação analógica dos processos administrativos inviabiliza a necessária publicidade, transparência e acessibilidade que a atuação administrativa deve gozar, tendo em vista que o processo administrativo deixou, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, de ser um mero requisito formal de validade dos atos administrativos para assumir uma posição central de defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Seguindo a linha de defesa dos processos administrativos eletrônicos, aplicada à lógica ambiental, Pedro de Menezes Niebuhr lista diversos benefícios trazidos pelo acesso e disponibilização das informações na internet, *in verbis*:

A disponibilização da íntegra de processos administrativos na internet permite que os afetados ou interessados contribuam com sua experiência e habilidades técnicas ao que está posto em causa naqueles expedientes, sem que para tanto esbarrem em barreiras desestimulantes como gastos econômicos com a reprodução de documentos ou limitações advindas do horário de expediente de órgãos administrativos. De qualquer local, a qualquer tempo, as pessoas podem se informar sobre as nuances de determinada pretensão, submetê-las eletronicamente ao órgão ambiental, interagir em fóruns de discussão, dentre outras iniciativas.<sup>151</sup>

Além disso, para além dos já citados anteriormente, é importante mencionar outros pontos positivos que a tramitação eletrônica dos processos administrativos proporciona. Por exemplo, pode-se reduzir o tempo de tramitação dos processos e torná-lo mais eficiente,

---

<sup>150</sup> SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Diálogos público-privados: da opacidade à visibilidade na administração pública**. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2016. p. 171.

<sup>151</sup> NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Processo Administrativo Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 160.



mediante a extinção de tarefas desnecessárias, que podem ser executadas automaticamente por um *software* (programa de computador).

A necessidade de se executar tarefas repetitivas e desnecessárias, bem como a ausência de padrões de análise e decisão, causa retrabalho e ineficiência, em razão da morosidade e do acúmulo de processos. Se não há padronização e a cada passo é necessário “recuperar o sentido de um ato intermediário em relação ao todo”, a tramitação processual é dificultada pela demora e pelo alto índice de retrabalho, “com grande volume de tarefas repetitivas e enorme esforço para recuperação de informações anteriores”. É preciso dizer: a “irracionalidade do processo e a ocupação excessiva de funcionários com aspectos burocráticos de menor relevância” desviam a atenção do que deveria ser a função principal do processo em tramitação: a tomada da decisão final.<sup>152</sup>

Sob o aspecto da eletronização dos processos judiciais, movimento que já se encontra bastante avançado, Fábio Ribeiro Porto destaca que o processo judicial físico “trazia significativo impacto na celeridade processual, pois, além do seu elevado custo financeiro e ambiental, encontrava-se ínsito, na sua origem, o cerne da burocracia judiciária”, alavancando-se o tempo ocioso dos processos físicos como um dos principais males responsáveis pela morosidade do Poder Judiciário.<sup>153</sup>

Os benefícios trazidos pelos processos judiciais eletrônicos podem ser utilizados como exemplos para o que se espera colher como frutos da eletronização e automação dos processos administrativos por todo o País. Fala-se em automação tendo em vista os caminhos e novas possibilidades que a tramitação eletrônica dos processos abre, como a adoção de novas tecnologias (entre elas a inteligência artificial) que automatizam as tarefas repetitivas, as quais, atualmente, são executadas por servidores públicos.

Dentre as vantagens decorrentes do processo judicial eletrônico, que também serão consequências dos processos administrativos eletrônicos, citam-se: a) a celeridade na expedição de intimações e no protocolo de petições; b) a avaliação de desempenho e produtividade dos servidores em tempo real; c) a diminuição do tempo ocioso, em que o

---

<sup>152</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo Administrativo Eletrônico e Informação Pública. O Sistema e-MEC e o Marco Regulatório da Educação Superior. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Direito e Administração Pública**: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013. p. 710.

<sup>153</sup> PORTO, Fábio Ribeiro. O impacto da utilização da inteligência artificial no executivo fiscal. Estudo de caso do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital**: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 120.

processo fica parado na repartição pública; d) a qualificação dos servidores para atuar numa nova administração pública, mais tecnológica; e) diminuição dos impactos ambientais; f) a eliminação de tarefas repetitivas e a consequente especialização das funções administrativas; g) a celeridade com que a tomada de decisões será feita; e h) a contagem de prazos automática, tornando menos trabalhosa para os servidores e mais segura para os particulares.<sup>154</sup>

Especificamente em relação aos processos administrativos eletrônicos, existe uma peculiaridade que não é muito comum de se encontrar nos processos judiciais: a necessidade de tramitação, em curto espaço de tempo, em mais de um órgão público. Por esse motivo, a tramitação eletrônica dos processos administrativos ganha mais essa utilidade, pois permite a execução simultânea ou paralela dos atos administrativos processuais, o acesso remoto, a participação de terceiros interessados – que não fazem parte originalmente da relação processual – e a tramitação simultânea entre diversos órgãos públicos (por exemplo, no âmbito do processo administrativo ambiental, permite-se a tramitação concomitante na prefeitura municipal e no órgão ambiental competente).

Outra relevante vantagem proporcionada pelo processo administrativo eletrônico é a ampliação da participação social no processo de tomadas de decisão, o que aproxima a sociedade da máquina pública e confere legitimidade à atuação administrativa, em atenção ao princípio republicano e democrático instituído pela Constituição Federal de 1988. Esses são os coerentes ensinamentos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, segundo o qual a legitimidade “deriva diretamente do princípio democrático, destinada a informar fundamentalmente a relação entre a vontade geral do povo e as suas diversas expressões estatais – políticas, administrativas e judiciárias”, tratando-se de “uma vontade difusa, captada e definida formalmente a partir de debates políticos, de processos eleitorais e de instrumentos de participação política dispostos pela ordem jurídica”, ou seja, pela participação social.<sup>155</sup>

Portanto, exatamente no mesmo sentido do que vem sendo defendido no presente trabalho, é de se observar que o processo administrativo físico não possui mais espaço diante dos anseios que a realidade do século XXI demanda, de modo que a tramitação eletrônica é

---

<sup>154</sup> PORTO, Fábio Ribeiro. O impacto da utilização da inteligência artificial no executivo fiscal. Estudo de caso do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 123.

<sup>155</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

medida que se impõe com a máxima prioridade. Com a implantação de processos administrativos eletrônicos, a administração pública poderá prestar serviços com muito mais qualidade, aumentar efetivamente a participação social e fortalecer a transparência administrativa. Estas são as características mínimas de uma administração pública eletrônica e democrática, que garante e promove os direitos fundamentais dos cidadãos.

Nesse sentido, justamente para impedir que os particulares sejam prejudicados pela atuação administrativa antiquada, bem como para garantir o cumprimento das funções precípua da administração pública, observa-se que o ordenamento jurídico brasileiro possui diversas disposições que, interpretadas sistematicamente, tornam obrigatória a adoção das tecnologias da informação e comunicação pelo Poder Público, com a consequente implantação integral de processos administrativos eletrônicos.

Fato é que, atualmente, a administração pública brasileira está direcionada “para um processo administrativo eletrônico”, embora ainda tenha “muitas correções a serem realizadas e a necessidade de decisões que caminhem para uma maior segurança” do particular, em especial no tocante à comunicação e intimação dos atos processuais.<sup>156</sup>

Diante da certeza de que “o governo tem a obrigação de tratar o assunto com responsabilidade”,<sup>157</sup> serão analisados adiante os fundamentos constitucionais e infraconstitucionais pelos quais o Poder Público possui o dever de implantar processos administrativos eletrônicos em todo o território nacional, mencionando-se, ainda, a experiência estrangeira vivenciada pela União Europeia.

---

<sup>156</sup> ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. **Processo eletrônico e teoria geral do processo eletrônico**: a informação judicial no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

<sup>157</sup> OLIVEIRA, José Sebastião de; CHAVENCO, A. A.. O processo eletrônico e a efetividade dos direitos fundamentais no contexto do acesso à justiça. **Revista Jurídica (FIC)**, v. 2, 2012. p. 308. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/525/409>>. Acesso em: 24 out. 2018.

## 2 PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO: DO PAPEL PARA O VIRTUAL<sup>158</sup>

Por meio de uma interpretação sistemática ancorada nos preceitos instituídos pela Constituição Federal de 1988 e nas inovações tecnológicas do século XXI, verifica-se que a administração pública deve passar por um processo de modernização. Neste capítulo serão abordados os fundamentos constitucionais, legais e infralegais existentes no ordenamento jurídico brasileiro, segundo os quais a administração pública brasileira possui o dever de adotar processos administrativos eletrônicos em todo o território nacional.

### 2.1 DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS QUE FUNDAMENTAM O DEVER DE ELETRONIZAÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

A Constituição Federal de 1988 revolucionou a maneira com que a administração pública se relaciona com os particulares. Não é segredo que a Constituição, que é justamente chamada de Constituição Cidadã, possui um viés fortemente democrático e preza pelos direitos fundamentais dos cidadãos. Por conta disso, verifica-se que, a partir da sua promulgação, o direito administrativo brasileiro se transformou profundamente, modificando a forma de atuação da administração pública, que passou a ter a sua própria existência condicionada à satisfação dos direitos fundamentais e ao atendimento dos interesses públicos.<sup>159</sup>

---

<sup>158</sup> A base teórica do desenvolvimento deste capítulo encontra-se parcialmente publicada em capítulo da obra *Tecnologia Jurídica & Direito Digital* (2018), o que ocorreu em razão de oportunidade surgida durante as pesquisas que deram origem ao presente trabalho de conclusão de curso. Ou seja, o desenvolvimento do presente capítulo se fundamentou em premissas trabalhadas em capítulo de livro já publicado pelo autor. Este capítulo, no entanto, não é uma cópia integral, mas um texto ampliado e atualizado, mais abrangente e com tópicos complementares desenvolvidos especialmente para o presente trabalho de conclusão de curso. (SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. Fundamentos jurídicos que tornam obrigatória a tramitação eletrônica dos processos administrativos e a disponibilização na rede mundial de computadores (internet). In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 167-190).

<sup>159</sup> Há muito tempo Carlos Ari Sundfeld já visualizava a razão de ser da administração pública como sendo toda externa, pois “tudo o que nela se passa, tudo que faz, tudo que possui, tem uma direção exterior”, estando sempre voltada ao interesse público e tendo os particulares sempre como beneficiários de sua atividade. (SUNDFELD, Carlos Ari. Princípio da publicidade administrativa: direito de certidão, vista e intimação. **Revista de Direito Administrativo**, v. 199, jan./mar. 1995. p. 97).

Para José Sérgio da Silva Cristóvam, a fim de fazer frente ao desenvolvimento de um modelo de administração pública democrática, exigência imposta pela Constituição Federal, fez-se necessário reformular diversos “mecanismos e instrumentos que fundam o agir administrativo e sua relação com a sociedade civil”. A “otimização das potencialidades aplicativas do novo regime jurídico administrativo exige a construção de uma matriz menos imperativa, impositiva, assimétrica e verticalizada”. É preciso dizer: a Constituição Federal e o modelo de administração pública imposto pelo ordenamento instituído reclamam “um agir administrativo sob a perspectiva da consensualidade, da transparência, da construção de espaços abertos e democráticos de formação das decisões administrativas, do controle social e da eficiência da máquina pública”.<sup>160</sup>

Nessa toada, com o objetivo de adequar a administração pública ao novo regime jurídico administrativo – que preza pelos direitos e garantias individuais –, a Constituição Federal previu em seu conteúdo diversas regras e princípios que devem ser respeitados pela atuação do Poder Público brasileiro, a qual ocorre em sua grande maioria – para não dizer sempre – mediante processos administrativos. Estas regras e princípios demandam a implantação de processos administrativos eletrônicos em todo o território nacional.

### 2.1.1 Os princípios da publicidade, transparência e eficiência

Os primeiros fundamentos pelos quais a administração pública brasileira possui o dever de implantar os processos administrativos eletrônicos estão previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal,<sup>161</sup> o qual prevê diversos princípios que devem ser respeitados pelo Poder Público. Especificamente para fins do presente trabalho, serão analisados os princípios da publicidade, transparência e eficiência.

Iniciando a análise pelo princípio da publicidade, arriscando-se a dizer que é o maior beneficiado pela implantação efetiva dos processos administrativos eletrônicos, não se poderia deixar de mencionar os ensinamentos de Norberto Bobbio. Segundo os ideais defendidos pelo autor, embora possa ser definida de diversas maneiras, não há como conceituar a democracia,

---

<sup>160</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **O conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito**: o novo regime jurídico administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2014. p. 25.

<sup>161</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

sistema de governo tão protegido pela Constituição Federal de 1988, sem “incluir em seus conotativos a visibilidade ou a transparência do poder”.<sup>162</sup>

Em suas considerações acerca do Estado invisível, Norberto Bobbio afirma que “a democracia nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente”. Além disso, uma das razões principais de considerá-la como sendo superior aos estados absolutistas reside no fato de que a democracia se funda “na convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao ‘poder sem máscara’”. Ou seja, a publicidade não é importante apenas para permitir que o cidadão conheça os atos de quem comanda a administração pública, “mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é”.<sup>163</sup>

Immanuel Kant, em sua famosa obra *Paz Perpétua*, afirma que a publicidade pode ser utilizada oportuna e facilmente para verificar a ilegalidade da pretensão do agente público. O autor defende que “são injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas se não harmonizem com a publicidade”. Para Kant, uma máxima que não pode ser manifestada em voz alta sem que, ao mesmo tempo, frustre a intenção do seu emissor (que deve permanecer inteiramente secreta se quiser ser bem sucedida), deve ser necessariamente rechaçada por todos.<sup>164</sup>

Joel de Menezes Niebuhr ensina que o princípio da publicidade “remonta ao próprio princípio republicano, uma das vigas mestras da sistemática constitucional vigente”, de maneira que os atos “tomados em nome do Estado, inclusive os atos administrativos, são abertos a todos, são públicos, devem ser amplamente franqueados”. Para o autor, trata-se de “mais um princípio que visa a legitimar a atividade administrativa, permitindo que todos os membros da sociedade tenham conhecimento dos atos e de quaisquer dados de seu interesse”.<sup>165</sup>

Para Carlos Ari Sundfeld, “o povo, titular do poder, tem o direito de conhecer tudo o que concerne ao Estado, de controlar passo a passo o exercício do poder”, motivo pelo qual,

---

<sup>162</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p. 25.

<sup>163</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p. 52-53.

<sup>164</sup> KANT, Immanuel. **A paz perpétua: um projecto filosófico**. Tradução Artur Morão. Universidade da Beira Interior, Covilhã: Lusofonia Press, 2008. p. 46-47.

<sup>165</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 45.

“seja em nome da limpidez da atividade estatal, seja para garantia de direitos individuais, o Estado tem o dever da publicidade”. E conclui:

A publicidade, no sentido de que estamos tratando, não se resume à divulgação dos atos, que atina à existência e eficácia deles. [...] Não obstante, estamos a falar em publicidade em sentido mais largo. Evidente que o Estado deve divulgar seus atos, como condição de existência e validade deles, mas não se resumem nisso seus deveres para com a publicidade. Em paralelo, tem o dever de agir de modo diáfano, de se franquear ao conhecimento público, de se desnudar, mesmo quando não esteja em pauta a notificação de seus atos.<sup>166</sup>

Especificamente em relação ao ordenamento jurídico brasileiro, o autor afirma que a publicidade “não carecia de expressa previsão normativa para incidir, eis que decorre do sistema constitucional adotado”, sendo que, dada a sua importância, “mereceu sucessivas referências da Constituição brasileira, não só para se tornar indubitável, e, com isso, ficar a salvo de eventual amesquinamento, como para garantir-se sua real incidência em todos os campos do direito público”.<sup>167</sup>

Extraem-se da leitura dos dispositivos constitucionais que fazem menção à publicidade dos atos administrativos diversos instrumentos relevantes que decorrem diretamente do princípio do dever de transparência administrativa – mais ampla que a mera publicidade –, o qual “facilita a participação e também o controle da atividade administrativa” e se encontra no acesso às informações “relativas a atuações, planos, projetos, orçamento e despesas”.<sup>168</sup>

Citam-se, como exemplo, os direitos fundamentais à informação, de petição e de obter certidões, respectivamente previstos no inciso XXXIII e nas alíneas “a” e “b” do inciso XXXIV, todos do artigo 5º da Constituição Federal.<sup>169</sup> Além disso, numa análise conjunta do

<sup>166</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 177-178.

<sup>167</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 178.

<sup>168</sup> MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 186.

<sup>169</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

inciso XXXIII do artigo 5º e do *caput* do § 3º do artigo 37,<sup>170</sup> ambos da Constituição Federal, observa-se a intenção do constituinte de garantir aos particulares amplo acesso às informações públicas.

Ainda, não se pode esquecer a importante vedação prevista no inciso LX do artigo 5º, segundo a qual “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”, e da exigência, constante do inciso IX do artigo 93, de que “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos”.<sup>171</sup> A propósito, registre-se que o Poder Judiciário está localizado em posição de vanguarda no que se refere à eletronização dos processos judiciais, que se manifesta diante do fato de que na Justiça do Trabalho, atualmente, todos os processos tramitam de forma eletrônica.<sup>172</sup>

Nas palavras de João Gaspar Rodrigues, a transparência administrativa “pode proporcionar um controle difuso ou generalizado por parte dos cidadãos sobre a legalidade, eficiência e moralidade da ação administrativa, reforçando a democracia participativa”. E mais: o princípio da transparência elimina as “crenças inveteradas no cidadão sobre o comportamento indevido da administração pública, estabelecendo uma relação de confiança”.<sup>173</sup>

No tocante ao princípio da eficiência, José Sérgio da Silva Cristóvam entende que a eficiência pode ser referida, “tanto na perspectiva da racionalidade e otimização no uso dos meios e recursos disponíveis, como no aspecto da melhor satisfação possível dos resultados esperados e exigidos do agir administrativo”. A eficiência é “um elemento instrumental

---

<sup>170</sup> Art. 37 [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

<sup>171</sup> Art. 5º [...] LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: [...] IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

<sup>172</sup> GIESEL, Taciana; REIS, Gabriel; FEIJÓ, Carmem. **Processos recebidos na Justiça do Trabalho já são 100% eletrônicos**. SECOM – TST, 06 out. 2017. Disponível em: <[http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset\\_publisher/89Dk/content/id/24446854](http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/id/24446854)>. Acesso em: 25 out. 2018.

<sup>173</sup> RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 266, maio/ago. 2014. p. 121.



fundamental à otimizada prossecução dos direitos fundamentais individuais e (sobretudo) sociais assegurados pela ordem constitucional”.<sup>174</sup>

Há tempos Joel de Menezes Niebuhr afirma que “a eficiência é uma exigência social intrínseca a tudo o que se faça ou se pretenda fazer” no âmbito da administração pública, sendo que a própria lógica da “boa-fé refuta a construção ou a prática de atos concebidos para serem ineficientes”. Trata-se de um carácter instrumental da administração pública, a qual “não é um fim em si mesmo”, pois toda a sua atuação visa à “realização dos valores sociais que traduzem o bem comum, prestando serviços vinculados ao interesse público”.<sup>175</sup>

Nesse sentido, o autor entende que, como a eficiência impõe o dever de produzir a finalidade esperada da atuação administrativa, também é verdade a imposição de se criar meios para obtê-la. Considerando a presença de “novos atores, novas tecnologias e novos conflitos de interesses que se erguem dia a dia”, a administração pública, para ser eficiente, precisa estar “em ininterrupto processo de aperfeiçoamento, renovando-se e atuando com agilidade”.<sup>176</sup>

Por sua vez, Rodrigo Pagani de Souza ensina que o princípio da eficiência administrativa “se apresenta, entre outros significados, como exigência de compromisso com resultados prioritários, lícitos, legítimos e de qualidade, observada uma razoável relação custo-benefício”.<sup>177</sup>

A eficiência administrativa está ligada “a um modelo estatal calcado na colaboração, informação, transparência, garantia dos administrados, simplificação de acesso aos serviços públicos e na qualidade destes”. Este princípio veio com o objetivo de “evitar o acúmulo de atividades e a burocratização do quadro administrativo”, que fez com que a administração pública se tornasse “um comércio de paternalismos e descasos, de comodismo e de más-administrações, gerando um ‘monstro ineficiente’”.<sup>178</sup>

---

<sup>174</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **O conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito**: o novo regime jurídico administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2014. p. 301.

<sup>175</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Princípio da eficiência: dimensão jurídico-administrativa. **Novos Estudos Jurídicos**, ano VI, n. 11, out. 2000. p. 95.

<sup>176</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Princípio da eficiência: dimensão jurídico-administrativa. **Novos Estudos Jurídicos**, ano VI, n. 11, out. 2000. p. 96.

<sup>177</sup> SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 46.

<sup>178</sup> MELO, Luiz Carlos F. de; OLIVEIRA, Marcella R. de. O perfil da Administração Pública no século XXI: uma releitura à luz dos direitos fundamentais. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 5, n. 2, p. 97-118, 2018. p. 99 e 104.

Ou seja, analisando-se mais profundamente os princípios da publicidade, transparência e eficiência, observa-se que existe uma comunicação entre eles, não se tratando de preceitos normativos isolados entre si e que subsistem autonomamente. Pelo contrário, os três princípios caminham de mãos dadas e permeiam toda a atuação administrativa, que deve se pautar no regime jurídico instituído com a promulgação da Constituição Federal.

É de se afirmar: ressalvadas algumas situações pontuais, que impõem o sigilo ou restrição de acesso à atuação administrativa, quanto mais a administração for pública e transparente, mais eficiente ela será, uma vez que oportunizará a participação social nos rumos tomados, com a consequente aproximação dos interesses da sociedade àqueles perseguidos pelo Poder Público, respeitando-se o dever de responsividade da atuação administrativa.

Há décadas Diogo de Figueiredo Moreira Neto já explicava que a transparência e a participação social são combustíveis da eficiência administrativa.<sup>179</sup> Este ensinamento é endossado por Wallace Paiva Martins Junior, segundo o qual, por meio da participação social, a administração pública “é receptiva ao pluralismo e à obtenção de decisões mais aproximadas da população e mais eficientes”.<sup>180</sup>

Para Gilmar Mendes, “os novos processos tecnológicos oportunizaram um aumento gradativo e impressionante da informatização e compartilhamento de informações dos órgãos estatais”, as quais passaram a ser, em grande medida, divulgados na internet, “como meio de concretização das determinações constitucionais de publicidade, informação e transparência”, e também “como propulsão de maior eficiência administrativa no atendimento aos cidadãos e de diminuição dos custos na prestação de serviços”.<sup>181</sup>

Portanto, em razão dos princípios da publicidade, transparência e eficiência, bem como da íntima relação entre eles, a administração pública brasileira tem o dever inafastável de disponibilizar e tornar acessível as informações públicas constantes dos processos administrativos, a fim de possibilitar a participação social e, consequentemente, a defesa de direitos fundamentais e a aproximação dos verdadeiros interesses da sociedade com o interesse público perseguido pela atuação administrativa. O dever de implantar processos

---

<sup>179</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: Fundamentos e técnicas constitucionais da democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 123.

<sup>180</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Transparência, processualidade e meio ambiente. **UNISANTA Law and Social Science**, vol. 4, n. 2, 2015. p. 180.

<sup>181</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 862.

administrativos eletrônicos se justifica, portanto, nos princípios da publicidade, transparência e eficiência, os quais devem imperar na administração pública brasileira.

Conforme as lições de Gustavo Schiefler, os atos administrativos “relacionados com temas cujo impacto potencial é de grande repercussão sobre os direitos fundamentais da coletividade já não podem ser simplesmente publicados em mídias de circulação restrita”, de forma que o direito administrativo do século XXI “reclama o cultivo da transparência ativa, imperativo para que a publicação dos atos administrativos seja espontânea e amplamente empreendida pelos agentes públicos”. Para o autor, “todas as informações públicas devem estar ao alcance simplificado de qualquer particular interessado”.<sup>182</sup>

Nesse sentido, tendo em vista que a Constituição Federal deve ser respeitada indistintamente por todas as esferas da administração pública direta e indireta dos Poderes de todos os entes federados, o dever de publicidade e transparência ativa dos seus atos é imposto como forma de garantir o acesso às informações e a participação social nos processos administrativos. Essa maior participação dos particulares possui o potencial de qualificar e tornar eficiente a atuação administrativa, obrigando a administração pública a absorver com mais seriedade os interesses da sociedade, garantindo os direitos fundamentais e a tutela do interesse público.

### 2.1.2 O princípio da celeridade processual

Analizados os princípios da publicidade, transparência e eficiência, é de suma importância tecer alguns comentários acerca de outro princípio bastante relevante quando se fala em processos eletrônicos, sejam judiciais ou administrativos: o da celeridade processual. Especificamente para este trabalho, salienta-se que o princípio da celeridade se revela como mais uma norma jurídica apta a fundamentar a implantação de processos administrativos eletrônicos e a disponibilização de suas informações e funcionalidades na internet.

Trata-se de princípio previsto no inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal,<sup>183</sup> incluído pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004 e aplicável a todos os órgãos e

---

<sup>182</sup> SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI):** solicitação e apresentação de estudos e projetos para a estruturação de concessões comuns e parcerias público-privadas. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2013. p. 85.

<sup>183</sup> LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

entidades dos Poderes da República.<sup>184</sup> Ou seja, em que pese não ser norma prevista pelo constituinte originário, assim como diversos outros princípios e garantias, o princípio da celeridade processual possui *status* de direito fundamental dos particulares, o qual determina que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Observa-se que o conteúdo constitucional dispõe expressamente que a duração razoável do processo e os meios pelos quais se garantirá esta ausência de morosidade são assegurados aos cidadãos. Nesse sentido, não é preciso nenhum malabarismo jurídico para entender que toda ferramenta, tecnológica ou não, que possa ser utilizada para conferir celeridade à tramitação dos processos administrativos ou judiciais, deve ser absorvida ou desenvolvida pela administração pública, desde que, logicamente, dentro de parâmetros razoáveis.<sup>185</sup>

Em consonância ao que vem sendo exposto, tem-se que “a informatização do processo faz parte do denominado Pacote Republicano, de reformas infraconstitucionais do processo, com o fim de garantir celeridade no conflito de interesses entre as partes”. Aliando-se informática e Direito, com o devido cuidado de garantir que a inserção digital atinja a todos, a implantação do processo administrativo eletrônico será “mais eficaz e, com isto, a concretização de um ideal, que é o da Justiça célere”.<sup>186</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que o princípio da celeridade processual, que deve imperar nas relações processuais administrativas, é consequência direta do princípio da razoabilidade. Segundo a autora, “o intuito evidente é o de acelerar essa tramitação, o que somente será possível com a criação de instrumentos adequados”, sendo que “não adianta impor finalidades sem outorgar os meios necessários”.<sup>187</sup>

---

<sup>184</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 232.

<sup>185</sup> Joel de Menezes Niebuhr ensina que o princípio da razoabilidade, aliado ao da proporcionalidade, é fundamental “para o controle da discricionariedade concedido em favor dos agentes administrativos”, pois rechaça os “atos arbitrários e injustos, incompatíveis com o interesse público”. Segundo o autor, o princípio da razoabilidade é mais amplo que o princípio da proporcionalidade e significa que “as decisões administrativas, especialmente as discionárias, devem encontrar amparo em justificativas racionais, no bom senso”, proibindo que sejam tomadas decisões “que não visem a quaisquer utilidades, despropositadas, que fujam dos parâmetros do senso comum”. (NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 46-47).

<sup>186</sup> ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. **Processo eletrônico e teoria geral do processo eletrônico: a informação judicial no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

<sup>187</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 111.

O princípio da celeridade processual, portanto, é um meio pelo qual o Poder Público deve se utilizar para garantir que todo e qualquer cidadão tenha resguardado o seu direito de não ter que figurar como parte de um processo desgastante e interminável, em que, não raramente, provas se perdem e argumentos se fragilizam com o decorrer do tempo.

Tomando-se como exemplo a eletronização dos processos judiciais, o qual pode ser utilizado como paradigma aos processos administrativos eletrônicos, registra-se que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) divulgou os motivos pelos quais entende que a efetiva implantação do processo judicial eletrônico reduz o tempo necessário para se chegar a uma decisão final.

As razões citadas pelo CNJ, que podem ser trazidas à realidade da administração pública brasileira, são as que os processos eletrônicos (i) extinguem “atividades antes existentes e desnecessárias, tais como juntadas de petições”; (ii) suprimem a “necessidade de contagens e prestação de informações gerenciais para órgãos de controle”; (iii) atribuem ao “computador tarefas repetitivas antes executadas por pessoas – e, portanto, propensas a erros –, tais como a contagem de prazos processuais e prescricionais”; (iv) otimizam o trabalho dos servidores nos processos, “acrescentando funcionalidades antes inexistentes capazes de agilizar a apreciação de pedidos e peças processuais”; (v) deslocam a “força de trabalho dedicada às atividades suprimidas para as remanescentes, aumentando a força de trabalho na área fim”; (vi) automatizam tarefas “que antes precisavam de uma intervenção humana”; e (vii) permitem a “execução de tarefas de forma paralela ou simultânea por várias pessoas”.<sup>188</sup>

Diante do exposto, não há como ignorar que o princípio da celeridade processual, previsto no artigo 5º da Constituição Federal, revela-se um importantíssimo fundamento do dever da administração pública brasileira de implantar processos administrativos eletrônicos em toda a sua extensão, tendo em vista as consequências já vivenciadas no âmbito do Poder Judiciário.

### 2.1.3 O direito fundamental à boa administração

Em relação ao direito fundamental à boa administração, tem-se que este é visto como um direito inerente à condição de cidadão que vive sob a égide de uma Constituição que prevê garantias e direitos fundamentais, como é o caso do Brasil.

---

<sup>188</sup> BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. PJe: Processo Judicial eletrônico. **4º Encontro Nacional do Judiciário: o Brasil faz Justiça**, 2010. p. 6. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/manual-processo-judicial-eletronico-cnj.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2018.

Embora existam controvérsias acerca da existência de um direito fundamental à boa administração,<sup>189</sup> Juarez Freitas entende que se trata de um direito em que a administração pública deve ser, obrigatoriamente, sob pena de infligir a sua razão de existir, “eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”.<sup>190</sup>

Segundo o autor, o direito do particular de ter à disposição uma boa administração pública faz com que a atuação administrativa observe o “primado dos princípios e direitos fundamentais, no rumo de fazer as relações administrativas em sintonia com os objetivos maiores da Constituição”.<sup>191</sup>

Este princípio, que possui como principal exemplo de marco jurídico a previsão disposta no artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,<sup>192</sup> engloba boa parte dos direitos e garantias fundamentais previstos no ordenamento jurídico constitucional brasileiro, os quais, para o que interessa ao presente trabalho, já foram abordados nos tópicos anteriores, como a publicidade, transparência, eficiência e maior participação social nos processos administrativos de tomada de decisões de qualquer espécie.

Sob o viés dos processos administrativos eletrônicos, é forçoso convir que a transparência administrativa, pressuposto intestino do direito à boa administração, evita principalmente “a opacidade (salvo nos casos em que o sigilo se apresentar justificável e

---

<sup>189</sup> Informações apresentadas oralmente em Florianópolis (SC), no dia 19 de setembro de 2018, por Carla Amado Gomes no Painel “O Direito à Boa Administração”, promovido pelo Grupo de Estudos em Direito Público (GEDIP), o qual o autor deste trabalho tem a honra de fazer parte. Segundo a professora, não é possível concluir pela existência de um direito fundamental à boa administração, mas sim em relação aos seus efeitos, como, por exemplo, possuir uma administração pública transparente e eficiente.

<sup>190</sup> FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 22.

<sup>191</sup> FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 99.

<sup>192</sup> Artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: Direito a uma boa administração. 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respetivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

ainda assim não-definitivamente), com especial ênfase para o direito a informações inteligíveis sobre a execução orçamentária e sobre o processo de tomada das decisões”. A boa administração também compreende o direito do cidadão a uma administração pública dialógica, que respeita o devido processo legal – ampla defesa, contraditório e celeridade – e o dever de motivação dos atos administrativos.<sup>193</sup>

Como os princípios que compõem a ideia central do direito à boa administração pública já foram analisados nos tópicos anteriores, não se fará maiores reflexões sobre o tema. Contudo, é preciso ter em mente que não é possível falar em boa administração pública, no século XXI, sem que os processos administrativos sejam eletrônicos, tendo em vista as tecnologias da informação e comunicação disponíveis atualmente e que podem – e devem – ser utilizadas pelo Poder Público para garantir os direitos e deveres fundamentais da população.

#### 2.1.4 O dever de fomento ao desenvolvimento tecnológico

No tocante ao último fundamento constitucional que será analisado, menciona-se o princípio do desenvolvimento tecnológico, previsto no artigo 218 da Constituição Federal,<sup>194</sup> segundo o qual o Poder Público “promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação”.

Trata-se de um dever constitucional que determina ao Estado que promova o desenvolvimento tecnológico do País, por meio do “apoio à pesquisa, ciência e tecnologia e, através de leis específicas, apoiar e estimular as empresas a investirem em pesquisa e na criação tecnológica, e conjuntamente na formação e aperfeiçoamento de recursos humanos”. Cabe, inclusive, “a qualquer um dos entes federativos indicados<sup>195</sup> a prerrogativa de atuação com relação ao desenvolvimento da ciência, seja regulando essa seara ou promovendo meios de efetivá-la”.<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 22-23.

<sup>194</sup> Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

<sup>195</sup> Faz-se referência à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em previsão expressa do inciso V do artigo 23 da Constituição Federal, segundo a qual lhes prevê a competência comum de “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”.

<sup>196</sup> SERBENA, Cesar Antonio; BARBOZA, Priscila da Silva. Desenvolvimento tecnológico, pesquisa e capacitação científica na Constituição Federal. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org). **Direito constitucional brasileiro**. v. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 470.

O § 2º do artigo 218<sup>197</sup> determina, ainda, que a “pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional”. Ou seja, o Poder Público possui o dever de apoiar e promover a pesquisa tecnológica para auxiliar os particulares em seus problemas, entre eles – e principalmente – os entraves burocráticos existentes no âmbito da administração pública, o que, em última análise, é o ambiente previsto pela Constituição Federal no qual se garante os direitos e garantias fundamentais.

Por sua vez, o § 6º do mesmo artigo<sup>198</sup> estabelece que o Poder Público, quando estiver promovendo e incentivando o desenvolvimento científico, tecnológico e inovação, “estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo”.

Nesse sentido, considerando a necessidade explicada nos tópicos anteriores, referente à tramitação eletrônica dos processos administrativos, a fim de garantir a publicidade e transparência da administração pública, bem como diversos direitos fundamentais dos cidadãos, é evidente que as inovações tecnológicas “não podem deixar de ser levadas em conta para a compreensão atual de certas normas constitucionais”.<sup>199</sup>

Como exemplo de interferências diretas das inovações tecnológicas no ramo do direito público e da atuação administrativa, cita-se que, ao mesmo tempo em que a internet interfere “sobre o tema da liberdade de expressão como conhecida antes do advento do ambiente virtual”, as disposições constitucionais “sobre o monopólio postal também sofrem o impacto de inovações tecnológicas, como a dos correios eletrônicos”.<sup>200</sup>

Como a Constituição Federal previu dois tipos de pesquisas que devem ser fomentadas pelo Poder Público, a científica e a tecnológica, sendo que esta última “voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional”,<sup>201</sup> é possível extrair desse preceito constitucional o dever de a administração pública brasileira desenvolver e implantar processos administrativos

---

<sup>197</sup> Art. 218 [...] § 2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

<sup>198</sup> Art. 218 [...] § 6º O Estado, na execução das atividades previstas no caput, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo.

<sup>199</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 83.

<sup>200</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 83.

<sup>201</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 865.



eletrônicos, que facilitem a comunicação e a participação dos particulares, sejam pessoas físicas ou jurídicas.

## 2.2 DISPOSIÇÕES LEGAIS E INFRALEGAIS QUE TORNAM OBRIGATÓRIA A ELETRONIZAÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Ato contínuo à análise dos fundamentos constantes do ordenamento jurídico, os quais permitem extrair a interpretação de que a administração pública brasileira possui o dever de eletronizar os processos administrativos e disponibilizar as suas informações na internet, tem-se que essas normas não estão restritas à Constituição Federal. Pelo contrário, é possível vislumbrar diversas outras normas legais e até mesmo infralegais que, numa análise sistemática, obrigam o Poder Público a dispor de processos administrativos eletrônicos.

### 2.2.1 O princípio da atualidade

Pela sua relevância à análise do tema, o primeiro fundamento infraconstitucional a ser analisado será o princípio da atualidade, que pode ser encontrado na Lei Federal nº 8.987/1995, norma responsável por tratar sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal.<sup>202</sup>

Especificamente, o princípio da atualidade decorre da previsão legal do § 2º do artigo 6º da Lei supracitada. Contudo, para se ter uma melhor ideia do que este princípio significa, faz-se necessário analisar o inteiro teor do artigo 6º,<sup>203</sup> especialmente o *caput*, que garante aos usuários de serviços públicos, decorrentes de concessão ou permissão, a prestação de serviço

---

<sup>202</sup> Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.

<sup>203</sup> Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. § 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço. § 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando: I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e, II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

adequado. Além disso, o § 1º deste artigo se refere a “serviço adequado” como sendo aquele “que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

Por esse motivo é que a simples análise isolada do § 2º do artigo 6º da Lei Federal nº 8.987/1995 não se demonstra suficiente para compreender o real significado do princípio da atualidade. Finalmente, segundo este dispositivo, a “atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço”.

Neste passo, é importante observar que, a bem da verdade, o princípio da atualidade decorre indiretamente do inciso IV do mencionado artigo 175 da Constituição Federal, o qual determina que o Poder Público possui “a obrigação de manter serviço adequado”. Por conta dessa previsão constitucional, defende-se que o princípio da atualidade é de observância obrigatória na prestação de todos os serviços públicos pela administração pública direta e indireta nacional.

Não há como negar, assim, que o princípio da atualidade vincula o Poder Público brasileiro em todas as suas esferas, impondo o dever de prestar serviços públicos mediante técnicas e instrumentos modernos, o que significa, no contexto das tecnologias da informação e comunicação da sociedade do século XXI, a utilização de processos administrativos eletrônicos para qualificar a prestação de serviços e atender aos anseios da população. Para Pedro de Menezes Niebuhr, em análise dos processos administrativos ambientais:

[...] a obrigatoriedade da disponibilização da íntegra dos processos administrativos ambientais na internet como instrumento de realização da participação popular, ao argumento de que a Administração deve acompanhar o estado da técnica (notadamente os avanços do meio eletrônico na difusão de informação) no provimento de soluções atinentes ao exercício da atividade administrativa. Trata-se, a rigor, de corolário do princípio da eficiência, que no âmbito da prestação de serviços públicos demanda a atenção aos postulados da adequação e atualidade.<sup>204</sup>

Esse entendimento é compartilhado por Gustavo Schiefler, segundo o qual a maneira de divulgar as informações veiculadas em diálogos público-privados, relações jurídico-administrativas de natureza comunicacional entre particulares e agentes públicos, “deve ser preferencialmente eletrônico, para que seja possível o uso da rede mundial de computadores (internet)”. Para ele, no mesmo sentido do que vem sendo defendido neste trabalho, a internet

---

<sup>204</sup> NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Processo Administrativo Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 159

“é o local de fácil acesso mais adequado para se conferir transparência ativa às informações públicas, o que representa uma medida consentânea à realidade tecnológica contemporânea”.<sup>205</sup>

Portanto, nos termos dispostos pelo artigo 175 da Constituição Federal e pelo artigo 6º da Lei Federal nº 8.987/1995, é dever da administração pública nacional, indistintamente da sua esfera de atuação, prestar serviços públicos adequados de forma direta ou sob o regime de concessão ou permissão, os quais devem acompanhar a modernidade das técnicas e instrumentos de prestação de serviços, impostos pelas inovações trazidas por intermédio das tecnologias da informação e comunicação.

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o princípio da atualidade indica o dever da administração “de atender, da melhor maneira e o mais prontamente que possível, as exigências dos serviços de utilidade pública postas pelos permanentes avanços científicos e tecnológicos”. Trata-se de uma “cláusula de progresso”, corolário do princípio da eficiência, “no sentido de que o progresso, em termos de qualidade das prestações ao usuário, deve ser considerado no elenco de seus direitos de cidadania, de modo que ao Estado” impõe-se o dever de zelar pelo seu contínuo aperfeiçoamento, de forma “que os frutos dos avanços do conhecimento sejam distribuídos a todos os usuários, o mais rápido e amplamente que possível”.<sup>206</sup>

Diante disso, em atenção ao princípio da atualidade, defende-se que os serviços públicos devem ser prestados, sempre que possível, via processos administrativos eletrônicos, segundo as premissas, inclusive, da administração pública eletrônica e digital mencionadas no primeiro capítulo.

### **2.2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e o Portal da Transparência**

Como segundo fundamento infraconstitucional, elencam-se os dispositivos previstos na Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão

---

<sup>205</sup> SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Diálogos público-privados: da opacidade à visibilidade na administração pública**. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2016. p. 172.

<sup>206</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

fiscal” e é um importante marco referencial no tocante ao dever de transparência da administração pública brasileira.

Segundo Gilmar Mendes, esta lei é, sem sombra de dúvidas, “um passo de grande importância para o fortalecimento das relações entre os gestores públicos e os cidadãos”, no sentido de que “o acesso às informações governamentais que proporciona o princípio da transparência fortalece a democracia”, bem como que “o fortalecimento desta estimula um maior acesso àquelas informações”.<sup>207</sup> Trata-se de um círculo virtuoso.

Distanciando-se da lógica prevista na Constituição Federal, em que se prevê os princípios da publicidade e da transparência de maneira bastante principiológica – embora não exclusivamente, como visto –, a Lei de Responsabilidade Fiscal transformou a maneira com que o Poder Público confere publicidade à atuação administrativa referente à gestão fiscal. Diga-se: a Lei instituiu um verdadeiro dever de ampla divulgação dos atos administrativos, com especial atenção à necessidade de lhes disponibilizar em meio eletrônico.

Especificamente para fins do presente trabalho, a análise da Lei se restringirá às disposições contidas no artigo 48 da Lei, que trata sobre a transparência da gestão fiscal. Segundo o *caput* do artigo 48,<sup>208</sup> os instrumentos de transparência da gestão fiscal devem ser amplamente divulgados, “inclusive em meios eletrônicos de acesso público”, sendo que entende-se como instrumentos “os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”. Ou seja, observa-se que o *caput* do artigo responsável por tratar da transparência da gestão fiscal impõe ao Poder Público um amplo dever de publicidade por meios eletrônicos de acesso público, como, evidentemente, a internet.

Ato contínuo, o § 1º do artigo 48<sup>209</sup> estabelece que a transparência da gestão fiscal não está restrita à publicidade dos instrumentos mencionados acima, mas também por

---

<sup>207</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 399.

<sup>208</sup> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

<sup>209</sup> Art. 48 [...] § 1º A transparência será assegurada também mediante: I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e III - adoção de sistema integrado

intermédio (i) do “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (inciso I), (ii) da “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (inciso II) e (iii) da “adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade” (inciso III).

Por sua vez, os §§ 2º, 3º e 4º do artigo 48<sup>210</sup> ampliaram o dever de publicidade proativa<sup>211</sup> para todos os entes federativos, inclusive estipulando sanções em caso de descumprimento do preceito legal. É o caso, por exemplo, de Estados, Distrito Federal ou Municípios que não divulgarem em meio eletrônico de amplo acesso público “suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais” (§ 2º) ou não encaminharem ao Ministério da Fazenda as “informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa” (§ 3º). A penalidade a ser imposta àqueles que descumprirem referidas obrigações é o impedimento de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito (§ 4º).

Ainda conforme preleciona Gilmar Mendes, a publicidade de todos os instrumentos elencados pela Lei de Responsabilidade Fiscal por meio da internet “somente fortalece e legitima o Estado, tornando as decisões governamentais cada vez mais próximas dos cidadãos” – exatamente como vem sendo defendido ao longo de todo o trabalho e, especialmente, na abordagem dos princípios da publicidade, transparência e eficiência. Para o autor, a internet é responsável por propiciar a fiscalização e por dar “acesso a que sugestões sejam dadas a fim de que o regime fiscal seja aperfeiçoado em um grau cada vez maior”.<sup>212</sup>

---

de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

<sup>210</sup> Art. 48 [...] § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. § 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32. § 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51.

<sup>211</sup> Expressão utilizada por João Gaspar Rodrigues, que divide a publicidade *lato sensu* em publicidade proativa e reativa (RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 266, maio/ago. 2014. p. 107-109).

<sup>212</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 401.

Não obstante os preceitos dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal, optou-se por editar o Decreto Federal nº 5.482/2005, que criou o “Portal da Transparência do Poder Executivo Federal” (sítio eletrônico disponível ao público na internet). O objetivo deste decreto é “ser uma ferramenta que permita ao cidadão, de forma cada vez mais eficiente, fiscalizar e assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos federais”, permitindo, sem a utilização de usuário ou senhas, “a qualquer cidadão navegar pelas páginas de forma livre, bem como visualizar e utilizar os dados disponíveis da forma que melhor lhe convier”.<sup>213</sup>

Desde o seu lançamento, o Portal da Transparência vem colecionando prêmios. A título de exemplo, menciona-se o Prêmio e-Gov da categoria e-Serviços Públicos, obtido em 2009, que “tem como objetivo reconhecer e incentivar o desenvolvimento de projetos e soluções de governo eletrônico nas administrações públicas federais, estaduais e municipais”, bem como “divulgar as iniciativas que, com o uso das tecnologias de informação e de comunicação, visem a modernizar a gestão pública em benefício do cidadão brasileiro”.<sup>214</sup> Além deste, o Portal da Transparência foi agraciado por diversos outros prêmios<sup>215</sup> destinados às inovações que aplicam a tecnologia da informação e comunicação na publicidade da atuação administrativa e na prestação de serviços públicos.

O artigo 2º do referido Decreto Federal<sup>216</sup> dispõe que o Portal da Transparência deve ser mantido por todos “os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta”, em seus respectivos sítios eletrônicos na internet, para a divulgação “de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios”.

---

<sup>213</sup> BRASIL, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência: o que é e como funciona**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>>. Acesso em: 31 out. 2018.

<sup>214</sup> BRASIL, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência: Portal Premiado**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603246-portal-premiado>>. Acesso em: 31 out. 2018.

<sup>215</sup> Citam-se o (i) 11º Prêmio CONIP de Excelência em Inovação na Gestão Pública; o (ii) Prêmio UNODC de Prevenção e Combate à Corrupção; o (iii) 12º Concurso Inovação na Gestão Pública; o (iv) II Prêmio Nacional de Desburocratização Eletrônica Sistema FIRJAN/FGV Projetos; e o (v) Prêmio TI & Governo promovido pela empresa Plano Editorial.

<sup>216</sup> Artigo 2º do Decreto Federal nº 5.482/2005: Os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos, na Rede Mundial de Computadores - Internet, página denominada Transparência Pública, para divulgação, de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios.

Nesse sentido, afirma-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal e a criação do Portal da Transparência por diversos órgãos e entidades públicas, têm “proporcionado a experimentação social da relação cidadão-Estado e o exercício do controle social dos gastos públicos em novas perspectivas”.<sup>217</sup>

Conquanto a legislação exigir que se mantenha um portal da transparência, isto não significa, necessariamente, que os processos administrativos devam tramitar de forma eletrônica. Existe a possibilidade de haver o mencionado portal e as rotinas administrativas continuarem a ser físicas. O que se está defendendo é que, no melhor dos cenários de realização do objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal traçado pelo legislador, a base de dados – que será disponibilizada na internet pelo portal – deveria ser eletrônica.

Portanto, observa-se que a utilização das tecnologias da informação e comunicação na gestão fiscal do Poder Público se encontra em fase avançada no País, o que demonstra ainda mais a necessidade e viabilidade da implantação de processos administrativos eletrônicos para aperfeiçoar a atuação administrativa em todas as esferas governamentais.

### 2.2.3 A Lei do Processo Administrativo Federal (Lei Federal nº 9.874/1999)

Ato contínuo, passa-se à análise da Lei Federal nº 9.874/1999, amplamente conhecida como Lei do Processo Administrativo Federal. Trata-se de uma legislação, cujo projeto foi elaborado por uma Comissão formada por experientes administrativas,<sup>218</sup> que buscou a consolidação do dever da administração pública de agir conforme os ditames legais e constitucionais, a fim de garantir e proteger, em toda a sua atuação, os direitos fundamentais dos particulares de forma eficiente. Sinteticamente, a Lei Federal nº 9.874/1999 se apresenta como uma lei geral de processo administrativo, que é “um conjunto de normas objetivando, de um lado, limitar os poderes dos administradores públicos”, e de outro, “proteger os indivíduos e entidades contra o poder arbitrário exercido por autoridades”.<sup>219</sup>

---

<sup>217</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 862.

<sup>218</sup> A Comissão que elaborou o projeto de lei foi constituída por Caio Tácito (Presidente), Odete Medauar (relatora), Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Inocêncio Mártires Coelho, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Almiro do Couto e Silva, Adilson Abreu Dallari, José Joaquim Calmon de Passos, Paulo Modesto e Carmen Lúcia Antunes Rocha. (SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução ao Processo Administrativo: processo e procedimento administrativo no Brasil. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Coord.). **As Leis de Processo Administrativo: Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 18).

<sup>219</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução ao Processo Administrativo: processo e procedimento administrativo no Brasil. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Coord.). **As Leis**

A norma publicada, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, “sem dúvida, apresenta um avanço em termos de processo administrativo”.<sup>220</sup> Logo no *caput* do seu artigo 1º,<sup>221</sup> a norma expressa o motivo principal de sua existência: a “proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração”.

A partir desta premissa, o artigo 2º<sup>222</sup> elenca diversos princípios, que vinculam a administração pública, assim como uma série de critérios que devem ser observados nos processos administrativos. Um desses critérios é a “garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio”.

Considerando que todo e qualquer ato administrativo que resulte sanções ou que é praticado em situações de litígio exigem, necessariamente, que uma decisão seja proferida ao final,<sup>223</sup> afirma-se que, no âmbito da administração pública, “decidir é fazer processos”, e “toda a atividade decisória é condicionada por princípios e regras de índole processual”.<sup>224</sup>

Nessa lógica, não há como se falar em processo administrativo sem que seja garantida a ampla participação dos interessados diretos e indiretos<sup>225</sup> e publicidade dos atos

**de Processo Administrativo:** Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 18.

<sup>220</sup> ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. **Processo eletrônico e teoria geral do processo eletrônico:** a informação judicial no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

<sup>221</sup> Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

<sup>222</sup> Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

<sup>223</sup> Por esse motivo é que a análise dos processos de tomadas de decisões é tão importante no direito administrativo.

<sup>224</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução ao Processo Administrativo: processo e procedimento administrativo no Brasil. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Coord.). **As Leis de Processo Administrativo:** Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 19.

<sup>225</sup> Para José dos Santos Carvalho Filho, a depender do nível e da extensão do interesse do indivíduo, “podem existir interessados diretos ou indiretos”. Os interessados diretos “são aqueles cuja órbita jurídica pode ser atingida de forma imediata pelo processo, sendo normalmente participantes do procedimento”, ao passo que os interessados indiretos “são aqueles que, embora não figurando diretamente no processo, são suscetíveis de ser atingidos, de modo favorável ou desfavorável, pelo desenvolvimento ou pelo desfecho do processo”. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 80).



processuais, motivo pelo qual o artigo 3º<sup>226</sup> previu um rol de direitos pertencentes aos particulares perante a administração pública. Para o que é pertinente ao presente trabalho, citam-se os incisos II e II do dispositivo, segundo os quais estão assegurados, respectivamente, o direito de “ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos neles contidos e conhecer as decisões proferidas” e o direito de “formular alegações e apresentar documentos antes da decisão”.

Embora exista a diferença mencionada entre interessados diretos e indiretos, José dos Santos Carvalho Filho explica que o direito de obter vista dos autos se destina “aos interessados diretos, mas, mesmo aqueles que não o sejam, podem tomar ciência da tramitação do processo através das publicações na imprensa oficial ou por meio de informações, requeridas com base no art. 5º, XXXIII, da CF”, com o requisito de que, neste caso, seja “demonstrado o interesse particular do indivíduo ou até mesmo o interesse coletivo ou geral”.<sup>227</sup>

Em que pese a Lei Federal nº 9.874/1999 possua alguns dispositivos<sup>228</sup> desatualizados e que não compactuam com o estado da técnica contemporâneo exigido pelo princípio da atualidade – tendo em vista ter sido publicada ainda no século XX –, é imperioso observar que os princípios e objetivos dispostos na norma obrigam a administração pública a promover uma ampla participação dos interessados e a conferir a maior publicidade possível aos atos processuais.

Tal medida é relevante e consentânea aos anseios da sociedade moderna do século XXI, amparada por uma Constituição Federal que confere amplos direitos aos cidadãos e que possibilitou o surgimento de um ordenamento jurídico que preza pela transparência administrativa e pela adoção de tecnologias da informação e comunicação por parte do Poder Público.

Diante do fato de que o artigo 69 da Lei<sup>229</sup> prevê a hipótese de sua aplicação subsidiária aos processos administrativos específicos que possuem lei própria, bem como de

---

<sup>226</sup> Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados: [...] II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas; III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

<sup>227</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 81.

<sup>228</sup> Por exemplo, o artigo 22 da Lei determina que os “atos do processo devem ser produzidos por escrito”, bem como que “o processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas”.

<sup>229</sup> Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.

que é cediço a sua aplicação no âmbito administrativo de todos os entes federados, é de se reconhecer que a “chave da qual resulta a amplíssima aplicabilidade da Lei é a ausência de qualquer delimitação do conceito de ‘processo administrativo’”, não havendo qualquer definição a quais espécies (disciplinar, ambiental, licitatório, etc.) os seus dispositivos se aplicam. Ou seja, o seu campo de incidência é o mais amplo possível, pois “o que determina a incidência da Lei é o exercício da função administrativa – vale dizer, a atividade de administração – não exatamente o Poder, ente ou órgão envolvido”.<sup>230</sup>

Nesse sentido, a fim de se obter uma atuação administrativa eficiente e efetivamente pública,<sup>231</sup> atendendo aos princípios insculpidos na Lei Federal nº 9.784/1999, impõe-se a toda administração pública brasileira a transformação dos processos administrativos físicos e estáticos em eletrônicos e dinâmicos.

#### **2.2.4 A Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) e o Decreto Federal nº 7.724/2012**

No que se refere ao quarto dos fundamentos pelos quais a administração pública brasileira tem a obrigação de implantar processos administrativos eletrônicos, menciona-se a Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Esta norma foi editada “com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37<sup>232</sup> e no § 2º do art. 216<sup>233</sup> da Constituição Federal”. Boa parte dos fundamentos

---

<sup>230</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução ao Processo Administrativo: processo e procedimento administrativo no Brasil. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Coord.). **As Leis de Processo Administrativo: Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 28-29.

<sup>231</sup> Conforme os ensinamentos de Norberto Bobbio, a democracia apresenta um aparente jogo de palavras, tendo em vista que é possível definir o “governo da democracia como o governo do poder público em público”, sendo que ‘público’ possui dois significados diversos. Por um lado, contrapõe-se a ‘privado’, “como por exemplo na clássica distinção entre *ius publicum* e *ius privatum*”. Por outro, contrapõe-se a ‘secreto’, “em cujo caso tem o significado não de pertencente à ‘coisa pública’ ou ao ‘Estado’, mas de ‘manifesto’, ‘evidente’, mais precisamente de ‘visível’.”. (BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p. 134).

<sup>232</sup> Art. 37 [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

<sup>233</sup> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

jurídicos analisados neste segundo capítulo pode ser encontrada no conteúdo da Lei de Acesso à Informação.

Esta Lei é vista como um “importante veículo normativo que instrumentaliza o cidadão de meios de acesso à informação, seja no âmbito da proteção dos direitos individuais ou na tutela dos direitos coletivos transindividuais”, ao passo que a aplicação dos seus dispositivos representa o caminho para a “eficácia do princípio da transparência, bem como os subprincípios que o sustentam como a publicidade, a finalidade e a motivação, além dos próprios mecanismos constitucionais de controle dos atos da administração”.<sup>234</sup> Como é cediço, a publicidade dos atos administrativos “não é uma questão de escolha do administrador público”. Por esse motivo, a Lei de Acesso à Informação “merece todos os aplausos” e estimulará a “ressurgência de virtudes cívicas”, embora não se ignore que o caminho da concretização é difícil, porque reclama “a mudança de hábitos e de antigas práticas”.<sup>235</sup>

Nesse sentido, com o objetivo de impactar fortemente a maneira com que as informações são tornadas públicas, o parágrafo único do artigo 1º da norma<sup>236</sup> ampliou o âmbito de aplicação da norma, abrangendo “os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”, assim como “as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

Inclusive, conforme o artigo 2º,<sup>237</sup> também estão subordinadas à aplicação da Lei de Acesso à Informação as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que recebam,

---

<sup>234</sup> MADEIROS, Clayton Gomes de; WACHELESKI, Marcelo Paulo. A Lei de Acesso à Informação e o princípio da transparência na administração pública. **Direito e Administração Pública I: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI**, Florianópolis, nov. 2014. p. 33. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4740fcb3becc721b>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

<sup>235</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Julia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, maio/jun. 2013. p. 12.

<sup>236</sup> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei: I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

<sup>237</sup> Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios,

“para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres”. Em outras palavras: se houver recursos públicos sendo utilizados por uma entidade, seja pública ou privada, o respeito à Lei de Acesso à Informação é um dever.

O artigo 3º da Lei<sup>238</sup> afirma que o seu objetivo é “assegurar o direito fundamental de acesso à informação”, sendo que devem ser respeitados “os princípios básicos da administração pública” e algumas diretrizes: a observância “da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (inciso I), a “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações” (inciso II), a “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação” (inciso III), o fomento ao “desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública” (inciso IV) e o desenvolvimento “do controle social da administração pública” (inciso V).

A fim de garantir a aplicação dos seus dispositivos legais, tendo em vista a ampla abrangência da Lei, o *caput* do artigo 8º<sup>239</sup> positivou o dever de transparência ativa<sup>240</sup> no âmbito da norma, segundo o qual “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral” que forem por eles produzidas ou estejam em sua posse. Além de impor o dever de promover, ainda que sem provocação do interessado, a ampla publicidade e transparência das informações públicas, o § 2º do artigo 8º<sup>241</sup> determina que os órgãos e entidades públicas devem “utilizar todos os meios

acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no *caput* refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

<sup>238</sup> Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

<sup>239</sup> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

<sup>240</sup> Trata-se de denominação atribuída posteriormente pelo artigo 7º do Decreto Federal nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação.

<sup>241</sup> § 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)”.<sup>242</sup>

Ou seja, trata-se de um dever legal expressamente previsto no sentido de que a administração pública precisa divulgar as informações pela internet, o que demanda, necessariamente, para que os princípios da publicidade, transparência, direito de informação e participação da população na gestão da coisa pública não sejam prejudicados, a implantação de processos administrativos eletrônicos.

Aliás, para evitar eventuais barreiras ao acesso à informação por parte dos particulares, os artigos 11 e 14 do Decreto Federal nº 7.724/2012<sup>242</sup> preveem, respectivamente, que “qualquer pessoa, natural ou jurídica, poderá formular pedido de acesso à informação” e que “são vedadas exigências relativas aos motivos do pedido de acesso à informação”. Em hipótese alguma, portanto, a falta de transparência ativa da administração pública pode significar prejuízo aos particulares que possuem interesse em analisar as informações públicas, os quais podem requerer pela internet o acesso às informações sem necessidade de expressar os seus motivos.

Neste cenário, é imperioso reconhecer que a Lei de Acesso à Informação e o Decreto Federal nº 7.724/2012 transformaram o *modus operandi* da administração pública brasileira ao desenvolver a cultura de transparência ativa em todo o território nacional. A edição da Lei representa um instrumento essencial de “democratização e legitimação dos atos da administração pública, a partir da previsão de mecanismos de acesso à informação que possibilitam a participação e o controle da sociedade”.<sup>243</sup> Isso porque, conforme demonstrado acima, as suas normas priorizaram a disponibilização das informações públicas na internet, que é sabidamente o local de mais fácil acesso pela sociedade civil nos dias atuais.

Portanto, considerando a atual disponibilização na internet das informações públicas e a política em andamento de implantação de processos administrativos eletrônicos nos órgãos e entidades públicas de todo o País, o cidadão brasileiro pode, com um simples acesso à internet, participar mais ativamente dos rumos da administração pública e controlar melhor os gastos públicos.

---

<sup>242</sup> Art. 11. Qualquer pessoa, natural ou jurídica, poderá formular pedido de acesso à informação. [...] Art. 14. São vedadas exigências relativas aos motivos do pedido de acesso à informação.

<sup>243</sup> MADEIROS, Clayton Gomes de; WACHELESKI, Marcelo Paulo. A Lei de Acesso à Informação e o princípio da transparência na administração pública. **Direito e Administração Pública I: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI**, Florianópolis, nov. 2014. p. 37. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4740fcb3becc721b>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

### 2.2.5 O Marco Civil da Internet (Lei Federal nº 12.965/2014)

A Lei Federal nº 12.965/2014, conhecida como o Marco Civil da Internet, foi editada para estabelecer princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, bem como determinar “as diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria” (artigo 1º).<sup>244</sup> A norma foi idealizada, criada e discutida “com ampla participação dos cidadãos em fóruns de discussão na internet e em audiências públicas promovidas pelo Congresso Nacional”.<sup>245</sup>

Conforme o artigo 2º da norma,<sup>246</sup> a disciplina do uso da internet no País tem como principais fundamentos o respeito à liberdade de expressão, o reconhecimento da escala mundial da rede, o desenvolvimento de direitos fundamentais, como os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e, principalmente, o exercício da cidadania em meios digitais (inciso II). Por sua vez, os incisos do seu artigo 4º<sup>247</sup> estabelecem que os objetivos da Lei são promover a todos o direito de acesso à internet (inciso I), o “acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos” (inciso II), a inovação e o fomento “à ampla difusão de novas tecnologias e modelos de uso e acesso” (inciso III) e a adesão “a padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e bases de dados” (inciso IV).

Além disso, as diretrizes para a atuação do Poder Público, no tocante ao desenvolvimento da internet no País, estão previstas nos artigos 24<sup>248</sup> e seguintes. No que é

---

<sup>244</sup> Art. 1º Esta Lei estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil e determina as diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria.

<sup>245</sup> HAIKAL, Victor Auilo. Enfim, o Marco Civil da Internet. In: PINHO, Patrícia Peck (Coord.). **Direito digital aplicado 2.0**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 53.

<sup>246</sup> Art. 2º A disciplina do uso da internet no Brasil tem como fundamento o respeito à liberdade de expressão, bem como: I - o reconhecimento da escala mundial da rede; II - os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais; III - a pluralidade e a diversidade; IV - a abertura e a colaboração; V - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e VI - a finalidade social da rede.

<sup>247</sup> Art. 4º A disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção: I - do direito de acesso à internet a todos; II - do acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos; III - da inovação e do fomento à ampla difusão de novas tecnologias e modelos de uso e acesso; e IV - da adesão a padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e bases de dados.

<sup>248</sup> Art. 24. Constituem diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no desenvolvimento da internet no Brasil: I - estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica; [...] III - promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico, entre os

pertinente aos objetivos da análise que está sendo feita, mencionam-se as seguintes diretrizes:

- (i) o “estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica” (inciso I);
- (ii) o desenvolvimento da “racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico entre os diferentes Poderes e âmbitos da Federação, para permitir o intercâmbio de informações e a celeridade de procedimentos” (inciso III);
- (iii) a “promoção da interoperabilidade entre sistemas e terminais diversos, inclusive entre os diferentes âmbitos federativos e diversos setores da sociedade” (inciso IV);
- (iv) a “adoção preferencial de tecnologias, padrões e formatos abertos e livres” (inciso V);
- (v) a “publicidade e disseminação de dados e informações públicos, de forma aberta e estruturada” (inciso VI);
- (vi) a “otimização da infraestrutura das redes e estímulo à implantação de centros de armazenamento, gerenciamento e disseminação de dados no País”, para promover a “qualidade técnica, a inovação e a difusão das aplicações de internet, sem prejuízo à abertura, à neutralidade e à natureza participativa” (inciso VII);
- (vii) a “promoção da cultura e da cidadania” (inciso IX) e
- (viii) a “prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos” (inciso X).

No artigo 25,<sup>249</sup> o Marco Civil da Internet expõe que as aplicações de internet do Poder Público devem buscar a “compatibilidade dos serviços de governo eletrônico com diversos terminais, sistemas operacionais e aplicativos para seu acesso” (inciso I), a “acessibilidade a todos os interessados” (inciso II), a compatibilidade com a leitura humana e com o tratamento automatizado das informações (inciso III), a “facilidade de uso dos serviços

---

diferentes Poderes e âmbitos da Federação, para permitir o intercâmbio de informações e a celeridade de procedimentos; IV - promoção da interoperabilidade entre sistemas e terminais diversos, inclusive entre os diferentes âmbitos federativos e diversos setores da sociedade; V - adoção preferencial de tecnologias, padrões e formatos abertos e livres; VI - publicidade e disseminação de dados e informações públicos, de forma aberta e estruturada; VII - otimização da infraestrutura das redes e estímulo à implantação de centros de armazenamento, gerenciamento e disseminação de dados no País, promovendo a qualidade técnica, a inovação e a difusão das aplicações de internet, sem prejuízo à abertura, à neutralidade e à natureza participativa; [...] IX - promoção da cultura e da cidadania; e X - prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos.

<sup>249</sup> Art. 25. As aplicações de internet de entes do poder público devem buscar: I - compatibilidade dos serviços de governo eletrônico com diversos terminais, sistemas operacionais e aplicativos para seu acesso; II - acessibilidade a todos os interessados, independentemente de suas capacidades físico-motoras, perceptivas, sensoriais, intelectuais, mentais, culturais e sociais, resguardados os aspectos de sigilo e restrições administrativas e legais; III - compatibilidade tanto com a leitura humana quanto com o tratamento automatizado das informações; IV - facilidade de uso dos serviços de governo eletrônico; e V - fortalecimento da participação social nas políticas públicas.

de governo eletrônico” (inciso IV) e o fortalecimento da participação social na formulação e execução das políticas públicas (inciso V). Além disso, o artigo 26<sup>250</sup> da norma afirma expressamente que a internet é uma “ferramenta para o exercício da cidadania, a promoção da cultura e o desenvolvimento tecnológico”, ao passo que, segundo o artigo 27,<sup>251</sup> “as iniciativas públicas de fomento à cultura digital e de promoção da internet como ferramenta social” devem promover a inclusão digital, a redução das desigualdades no acesso às tecnologias da informação e comunicação e o fomento da produção e circulação de conteúdo nacional.

Neste sentido, é evidente que a internet possui uma função extremamente relevante para o desenvolvimento de uma sociedade democrática e justa. Segundo Patrícia Peck Pinheiro, houve um grande crescimento das “ações para participação direta dos cidadãos na agenda política de seu país, e a internet tem sido o canal viabilizador desta relação direta entre Povo e Estado”. As novas tecnologias trazidas pela modernidade amplia sobremaneira a própria democracia, sendo que a “facilidade de acesso à internet estimula uma maior adesão às iniciativas de cidadania participativa, que permite que cada indivíduo possa influir e afetar diretamente uma decisão política na sua cidade, estado ou País”.<sup>252</sup>

O Marco Civil da Internet, portanto, é uma lei que possui fundamentos e objetivos perfeitamente alinhados ao que vem sendo defendido no presente trabalho: a possibilidade de o cidadão interagir eletronicamente, pela internet, com a administração pública, desenvolvendo-se os direitos de cidadania e tornando mais eficiente a prestação de serviços públicos, com a interoperabilidade de dados e informações entre diversos órgãos e entidades públicas.

## 2.2.6 A Lei das Estatais (Lei Federal nº 13.303/2016)

---

<sup>250</sup> Art. 26. O cumprimento do dever constitucional do Estado na prestação da educação, em todos os níveis de ensino, inclui a capacitação, integrada a outras práticas educacionais, para o uso seguro, consciente e responsável da internet como ferramenta para o exercício da cidadania, a promoção da cultura e o desenvolvimento tecnológico.

<sup>251</sup> Art. 27. As iniciativas públicas de fomento à cultura digital e de promoção da internet como ferramenta social devem: I - promover a inclusão digital; II - buscar reduzir as desigualdades, sobretudo entre as diferentes regiões do País, no acesso às tecnologias da informação e comunicação e no seu uso; e III - fomentar a produção e circulação de conteúdo nacional.

<sup>252</sup> PINHO, Patrícia Peck. Cidadania participativa. In: PINHO, Patrícia Peck (Coord.). **Direito digital aplicado 2.0**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 112-113.



A Lei Federal nº 13.303/2016, tratada na doutrina como a Lei das Estatais, dispõe “sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Trata-se de uma legislação que trouxe diversas inovações às empresas estatais brasileiras, mas que, diante do recorte específico do presente trabalho, apenas determinadas novidades serão abordadas adiante.

Algumas dessas inovações estão previstas no artigo 8º da Lei,<sup>253</sup> segundo o qual as empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar determinados requisitos de transparência administrativa. Não obstante a previsão de dispositivos que prezam pela publicidade e transparência no âmbito das empresas estatais, a grande inovação surgiu com a redação do § 4º do artigo,<sup>254</sup> o qual determinou que todos os documentos e informações produzidas mediante o cumprimento dos requisitos de transparência administrativa “deverão ser publicamente divulgados na internet de forma permanente e cumulativa”.

O dever de disponibilizar eletronicamente, na internet, as informações públicas também se aplica aos processos de licitação pública e posterior fase de contratos administrativos celebrados pelas empresas estatais.

Conforme o artigo 32 da norma,<sup>255</sup> é dever da administração pública, para a aquisição de bens e serviços comuns, adotar preferencialmente a modalidade licitatória pregão, a qual,

---

<sup>253</sup> Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência: [...] III - divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração; IV - elaboração e divulgação de política de divulgação de informações, em conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas; [...] VI - divulgação, em nota explicativa às demonstrações financeiras, dos dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional; VII - elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade, que deverá ser revista, no mínimo, anualmente e aprovada pelo Conselho de Administração; VIII - ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações de que trata o inciso III; IX - divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade.

<sup>254</sup> Art. 8º [...] § 4º Os documentos resultantes do cumprimento dos requisitos de transparência constantes dos incisos I a IX do caput deverão ser publicamente divulgados na internet de forma permanente e cumulativa.

<sup>255</sup> Art. 32. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: [...] IV - adoção preferencial da modalidade de licitação denominada pregão, instituída pela Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de

na forma eletrônica, deverá ser realizada “exclusivamente em portais de compras de acesso público na internet”, sendo que “nas licitações com etapa de lances, a empresa pública ou sociedade de economia mista disponibilizará ferramentas eletrônicas para envio de lances pelos licitantes”.

Em verdade, o pregão eletrônico já é realidade para toda a administração pública brasileira, e não somente para as empresas estatais. Para se ter uma ideia, segundo informações atualizadas e fornecidas pelo Governo Federal, no ano de 2017, a administração pública federal realizou 21.341 processos de compras por modalidade, dos quais 20.593 (96,5%) foram por meio da modalidade pregão. Destes, 20.500 (99,55%) ocorreram pela via eletrônica.<sup>256</sup> A utilização de processos administrativos eletrônicos, portanto, já é uma prática comum no âmbito das licitações.

Por sua vez, o artigo 39<sup>257</sup> estabelece que os procedimentos licitatórios, a pré-qualificação e os contratos decorrentes também devem ser “divulgados em portal específico mantido pela empresa pública ou sociedade de economia mista na internet”.

O artigo 48<sup>258</sup> segue o mesmo raciocínio, impondo o dever de publicidade “em sítio eletrônico oficial na internet de acesso irrestrito” às aquisições de bens realizadas pelas empresas estatais. O mesmo serve para o disposto no § 2º do artigo 51,<sup>259</sup> segundo o qual os atos e procedimentos decorrentes das fases do processo licitatório “serão efetivados preferencialmente por meio eletrônico, nos termos definidos pelo instrumento convocatório”, que deverá ser previamente publicado na internet.

especificações usuais no mercado; [...] 3º As licitações na modalidade de pregão, na forma eletrônica, deverão ser realizadas exclusivamente em portais de compras de acesso público na internet. § 4º Nas licitações com etapa de lances, a empresa pública ou sociedade de economia mista disponibilizará ferramentas eletrônicas para envio de lances pelos licitantes.

<sup>256</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portal de Compras de Governo**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/painel-de-compras-de-governo>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

<sup>257</sup> Art. 39. Os procedimentos licitatórios, a pré-qualificação e os contratos disciplinados por esta Lei serão divulgados em portal específico mantido pela empresa pública ou sociedade de economia mista na internet, devendo ser adotados os seguintes prazos mínimos para apresentação de propostas ou lances, contados a partir da divulgação do instrumento convocatório:

<sup>258</sup> Art. 48. Será dada publicidade, com periodicidade mínima semestral, em sítio eletrônico oficial na internet de acesso irrestrito, à relação das aquisições de bens efetivadas pelas empresas públicas e pelas sociedades de economia mista, compreendidas as seguintes informações:

<sup>259</sup> Art. 51. As licitações de que trata esta Lei observarão a seguinte sequência de fases: [...] § 2º Os atos e procedimentos decorrentes das fases enumeradas no caput praticados por empresas públicas, por sociedades de economia mista e por licitantes serão efetivados preferencialmente por meio eletrônico, nos termos definidos pelo instrumento convocatório, devendo os avisos contendo os resumos dos editais das licitações e contratos abrangidos por esta Lei ser previamente publicados no Diário Oficial da União, do Estado ou do Município e na internet.

Em relação ao controle das informações públicas produzidas e custodiadas pelas empresas estatais, o artigo 86<sup>260</sup> e o seu § 1º são claros ao ordenar a sua disponibilização em “bancos de dados eletrônicos atualizados e com acesso em tempo real aos órgãos de controle competentes”, bem como em “sítio eletrônico da empresa ou da sociedade na internet, inclusive em formato eletrônico editável”. Tem-se, ainda, previsão do artigo 88,<sup>261</sup> que obriga a disponibilização “para conhecimento público, por meio eletrônico”, de informações sobre a execução de contratos e do orçamento das empresas estatais.

Por fim, tem-se que o artigo 92<sup>262</sup> da norma determina ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins que mantenha “banco de dados público e gratuito, disponível na internet, contendo a relação de todas as empresas públicas e as sociedades de economia mista”.

Nesse sentido, é imperioso observar que a Lei das Estatais encontra-se em consonância com este movimento de eletrônica dos processos administrativos e, na prática, propõe transformar profundamente a maneira com que as empresas públicas e sociedades de economia mista disponibilizam as suas informações. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, nota-se a “preocupação do legislador com a transparência”, sendo que o “fato de a lei conter normas específicas sobre o dever de informar não significa derrogação, para as empresas estatais, das normas da Lei de Acesso à Informação”, a que continuam plenamente sujeitas.<sup>263</sup>

Verifica-se, portanto, a presença de dispositivos por toda a Lei das Estatais que promovem a transparência administrativa, o que impõe à administração pública o dever de disponibilizar eletronicamente, pela internet, as informações de interesse público. Essa exigência imposta pelo legislador faz com que surja ao Poder Público a necessidade de dispor

---

<sup>260</sup> Art. 86. As informações das empresas públicas e das sociedades de economia mista relativas a licitações e contratos, inclusive aqueles referentes a bases de preços, constarão de bancos de dados eletrônicos atualizados e com acesso em tempo real aos órgãos de controle competentes. § 1º As demonstrações contábeis auditadas da empresa pública e da sociedade de economia mista serão disponibilizadas no sítio eletrônico da empresa ou da sociedade na internet, inclusive em formato eletrônico editável.

<sup>261</sup> Art. 88. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão disponibilizar para conhecimento público, por meio eletrônico, informação completa mensalmente atualizada sobre a execução de seus contratos e de seu orçamento, admitindo-se retardo de até 2 (dois) meses na divulgação das informações.

<sup>262</sup> Art. 92. O Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins manterá banco de dados público e gratuito, disponível na internet, contendo a relação de todas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

<sup>263</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 585.

de processos administrativos eletrônicos, a fim de facilitar o acesso por parte da sociedade e dos órgãos de controle.

### **2.2.7 A Lei Federal nº 13.460/2017 (Código de Defesa do Usuário do Serviço Público)**

Menciona-se, ainda, a Lei Federal nº 13.460/2017, que dispõe sobre a “participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos” prestados direta ou indiretamente pela administração pública.

O artigo 5º da norma<sup>264</sup> dispõe que o usuário de serviço público possui direito a uma prestação adequada de serviços públicos, devendo a administração pública observar diversas diretrizes, entre elas a “aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações”.

Em seguida, o artigo 6º da Lei<sup>265</sup> prevê um rol de direitos básicos do usuário de serviço público, podendo-se citar, para o que interessa a este trabalho, o direito de “obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet”. O artigo 7º<sup>266</sup> determina aos órgãos e entidades abrangidas pela Lei o dever de divulgar Carta de Serviços ao Usuário, que deve ser periodicamente atualizada e permanentemente divulgada em sítio eletrônico na internet.

Menciona-se, ainda, o artigo 9º da norma,<sup>267</sup> segundo o qual o usuário de serviço público pode, a fim de garantir os seus direitos, “apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos”. Essa manifestação deverá

---

<sup>264</sup> Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes: [...] XIII - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;

<sup>265</sup> Art. 6º São direitos básicos do usuário: [...] VI - obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet, especialmente sobre: a) horário de funcionamento das unidades administrativas; b) serviços prestados pelo órgão ou entidade, sua localização exata e a indicação do setor responsável pelo atendimento ao público; c) acesso ao agente público ou ao órgão encarregado de receber manifestações; d) situação da tramitação dos processos administrativos em que figure como interessado; e e) valor das taxas e tarifas cobradas pela prestação dos serviços, contendo informações para a compreensão exata da extensão do serviço prestado.

<sup>266</sup> Art. 7º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei divulgarão Carta de Serviços ao Usuário. [...] § 4º A Carta de Serviços ao Usuário será objeto de atualização periódica e de permanente divulgação mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na internet.

<sup>267</sup> Art. 9º Para garantir seus direitos, o usuário poderá apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos.

ser dirigida para a ouvidoria do órgão ou entidade responsável, contendo a identificação do requerente, sendo que é permitida o seu envio por meio eletrônico (§ 4º do artigo 10).<sup>268</sup>

Finalmente, tem-se que é dever das ouvidorias dos órgãos e entidades públicas elaborar, anualmente, relatório de gestão, contendo as manifestações encaminhadas pelos usuários de serviços públicos, que deve apontar falhas e sugerir melhorias na prestação dos serviços (artigo 14).<sup>269</sup> Este relatório, por sua vez, deverá ser disponibilizado integralmente na internet.<sup>270</sup>

Nesse sentido, diante da diretriz de se aplicar soluções tecnológicas que visem a simplificar os processos de atendimento aos usuários de serviços públicos e a promover melhores condições para o compartilhamento das informações, bem como diante da possibilidade de o particular se manifestar por via eletrônica e do dever de disponibilizar determinados documentos e informações na internet, é pertinente observar que a adoção de processos administrativos eletrônicos pelos órgãos e entidades prestadoras de serviços públicos impulsionaria o atingimento das finalidades da Lei Federal nº 13.460/2017.

### **2.2.8 A Lei Federal nº 13.726/2018**

Como último fundamento legal que obriga a adoção de processos administrativos eletrônicos, cita-se a recentíssima Lei Federal nº 13.726/2018, que pretende racionalizar “atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, assim como instituir o “Selo de Desburocratização e Simplificação”.

O processo de racionalização previsto na Lei planeja acontecer por intermédio da “supressão ou a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas, cujo custo econômico ou social, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude” (artigo 1º).<sup>271</sup>

---

<sup>268</sup> Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterá a identificação do requerente. [...] § 4º A manifestação poderá ser feita por meio eletrônico, ou correspondência convencional, ou verbalmente, hipótese em que deverá ser reduzida a termo.

<sup>269</sup> Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão: I - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e II - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos.

<sup>270</sup> Art. 15. O relatório de gestão de que trata o inciso II do caput do art. 14 deverá indicar, ao menos: [...] Parágrafo único. O relatório de gestão será: [...] II - disponibilizado integralmente na internet.

<sup>271</sup> Art. 1º Esta Lei racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mediante a supressão ou a simplificação de

Especificamente para fins do presente trabalho, tem-se que uma dessas medidas de racionalização e desburocratização pretendidas pela norma está prevista no artigo 6º,<sup>272</sup> segundo o qual, “ressalvados os casos que impliquem imposição de deveres, ônus, sanções ou restrições ao exercício de direitos e atividades, a comunicação entre o Poder Público e o cidadão poderá ser feita por qualquer meio”, inclusive por correio eletrônico (*e-mail*).

Assim, como a legislação prevê que a comunicação entre o particular e a administração pública pode ser realizada por *e-mail*, tem-se que toda a troca de informações deve ser registrada em processos administrativos eletrônicos.

### **2.2.9 O Decreto Federal nº 8.539/2015, o Decreto Federal nº 8.638/2016, o Decreto Federal nº 8.936/2016 e o Decreto Federal nº 9.094/2017: o uso do meio eletrônico, a Política de Governança Digital, a Plataforma de Cidadania Digital e a simplificação do atendimento público**

Feita a análise dos fundamentos legais que obrigam a administração pública a eletronicizar os seus processos administrativos, é importante abordar alguns dispositivos infralegais que também permitem defender a existência de processos administrativos eletrônicos, tendo em vista o dever de utilizar o meio eletrônico, impor a Política de Governança Digital, disponibilizar a Plataforma de Cidadania Digital e simplificar o atendimento aos usuários de serviços públicos.

Inicia-se com a análise do Decreto Federal nº 8.539/2015, que regula “o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.<sup>273</sup> Portanto, as suas disposições são aplicáveis indistintamente ao Poder Público federal, com exceção às empresas estatais – que possuem legislação específica.

---

formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas, cujo custo econômico ou social, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude, e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação.

<sup>272</sup> Art. 6º Ressalvados os casos que impliquem imposição de deveres, ônus, sanções ou restrições ao exercício de direitos e atividades, a comunicação entre o Poder Público e o cidadão poderá ser feita por qualquer meio, inclusive comunicação verbal, direta ou telefônica, e correio eletrônico, devendo a circunstância ser registrada quando necessário.

<sup>273</sup> Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Objetivamente, tem-se que o artigo 3º do Decreto<sup>274</sup> dispõe que os objetivos da norma são “assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados” (inciso I), promover a “utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade” (inciso II), ampliar “a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e da comunicação” (inciso III) e facilitar “o acesso do cidadão às instâncias administrativas” (inciso IV).

É importante registrar que o artigo 4º<sup>275</sup> se preocupa em determinar que os órgãos e entidades públicas submetidas ao Decreto utilizem “sistemas informatizados para a gestão e o trâmite de processos administrativos eletrônicos”. O artigo seguinte,<sup>276</sup> a fim de conferir celeridade à tramitação dos processos, impõe que “os atos processuais deverão ser realizados em meio eletrônico”, salvo em hipóteses específicas.

Trata-se, portanto, de uma norma infralegal “que tem por objetivo simplificar e facilitar o acesso das informações constantes dos autos, evoluindo os instrumentos de manifestação dos particulares” por meio de processos administrativos eletrônicos. O Decreto Federal nº 8.539/2015 “veio em boa hora para a sociedade brasileira, que sente a necessidade de ter uma administração pública brasileira moderna, tecnológica e transparente, que facilite – e não dificulte – a participação e controle sociais”.<sup>277</sup>

---

<sup>274</sup> Art. 3º São objetivos deste Decreto: I - assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; II - promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade; III - ampliar a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e da comunicação; e IV - facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas.

<sup>275</sup> Art. 4º Para o atendimento ao disposto neste Decreto, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional utilizarão sistemas informatizados para a gestão e o trâmite de processos administrativos eletrônicos.

<sup>276</sup> Art. 5º Nos processos administrativos eletrônicos, os atos processuais deverão ser realizados em meio eletrônico, exceto nas situações em que este procedimento for inviável ou em caso de indisponibilidade do meio eletrônico cujo prolongamento cause dano relevante à celeridade do processo. Parágrafo único. No caso das exceções previstas no caput, os atos processuais poderão ser praticados segundo as regras aplicáveis aos processos em papel, desde que posteriormente o documento-base correspondente seja digitalizado, conforme procedimento previsto no art. 12.

<sup>277</sup> SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. **O Decreto Federal nº 8.539/2015 e a tramitação eletrônica dos processos administrativos federais**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 11 Ago. 2018. Disponível em: <[www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-administrativo/336863-o-decreto-federal-nd-85392015-e-a-tramitacao-eletronica-dos-processos-administrativos-federais](http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-administrativo/336863-o-decreto-federal-nd-85392015-e-a-tramitacao-eletronica-dos-processos-administrativos-federais)>. Acesso em: 02 nov. 2018.

Em seguida, menciona-se o Decreto Federal nº 8.638/2016, responsável por instituir a “Política de Governança Digital”<sup>278</sup> no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”, a fim de gerar “benefícios para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos” (inciso I), de estimular “a participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital” (inciso II) e de assegurar “a obtenção de informações pela sociedade” (inciso III).<sup>279</sup>

O artigo 3º do Decreto<sup>280</sup> determina que a Política de Governança Digital observará diversos princípios, entre eles o “foco nas necessidades da sociedade” (inciso I), a “abertura e transparência” (inciso II), a simplicidade (inciso IV), a “priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital” (inciso V), a “participação e controle social” (inciso VII) e a inovação (inciso IX). Além disso, o artigo 4º<sup>281</sup> determina que o “planejamento e a execução de programas, projetos e processos relativos à governança digital” deverão: priorizar o

---

<sup>278</sup> Conforme o inciso III do artigo 2º do Decreto Federal nº 8.638/2016, governança digital se refere à “utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos”, bem como “incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo”.

<sup>279</sup> Art. 1º Fica instituída a Política de Governança Digital para os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades: I - gerar benefícios para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos; II - estimular a participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital; e III - assegurar a obtenção de informações pela sociedade, observadas as restrições legalmente previstas.

<sup>280</sup> Art. 3º A Política de Governança Digital observará os seguintes princípios: I - foco nas necessidades da sociedade; II - abertura e transparência; [...] IV - simplicidade; V - priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital; [...] VII - participação e controle social; [...] IX - inovação.

<sup>281</sup> Art. 4º O planejamento e a execução de programas, projetos e processos relativos à governança digital pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão observar as seguintes diretrizes: I - o autosserviço será a forma prioritária de prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital; II - serão oferecidos canais digitais de participação social na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital; [...] IV - será promovido o reuso de dados pelos diferentes setores da sociedade, com o objetivo de estimular a transparência ativa de informações, prevista no art. 3º e no art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; e V - observadas as disposições da Lei nº 12.527, de 2011, será implementado o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sempre que houver necessidade de simplificar a prestação de serviços à sociedade.



autosserviço<sup>282</sup> como forma de “prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital” (inciso I), oferecer “canais de participação social na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital” (inciso II), promover o “reuso de dados pelos diferentes setores da sociedade, com o objetivo de estimular a transparência ativa de informações” (inciso IV) e compartilhar dados entre os órgãos e entidades públicas “sempre que houver necessidade de simplificar a prestação de serviços à sociedade” (inciso V).

Esta norma foi responsável por fazer com que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão lançasse um documento intitulado Estratégia de Governança Digital (EGD) – já mencionado no primeiro capítulo deste trabalho –, que define os “objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas da Política de Governança Digital do Poder Executivo Federal”.<sup>283</sup>

Em ordem, tem-se o Decreto Federal nº 8.936/2016, que institui a “Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais”, o qual também é aplicável âmbito da administração pública federal. A finalidade desta norma é facultar aos particulares e a outros entes públicos “a solicitação e o acompanhamento dos serviços públicos sem a necessidade de atendimento presencial” (inciso I), implementar e difundir o uso dos serviços públicos digitais, “inclusive por meio de dispositivos móveis (inciso II), disponibilizar, “em plataforma única e centralizada”, o acesso às informações e a prestação direta de serviços públicos (inciso III), simplificar as “solicitações, a prestação e o acompanhamento dos serviços públicos” (inciso IV), conferir transparência à prestação de serviços (inciso V) e promover a “atuação integrada e sistêmica entre os órgãos e as entidades envolvidos” (inciso VI).<sup>284</sup>

---

<sup>282</sup> Segundo o inciso I do artigo 2º do Decreto Federal nº 8.638/2016, autosserviço é o “serviço público disponibilizado em meio digital que pode ser utilizado pelo próprio cidadão, sem auxílio do órgão ou da entidade ofertante do serviço”.

<sup>283</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital (EGD)**. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/EGD>>. Acesso em: 15 out. 2018.

<sup>284</sup> Art. 1º Fica instituída a Plataforma de Cidadania Digital, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com a finalidade de: I - facultar aos cidadãos, às pessoas jurídicas e a outros entes públicos a solicitação e o acompanhamento dos serviços públicos sem a necessidade de atendimento presencial; II - implementar e difundir o uso dos serviços públicos digitais aos cidadãos, às pessoas jurídicas e a outros entes públicos, inclusive por meio de dispositivos móveis; III - disponibilizar, em plataforma única e centralizada, mediante o nível de autenticação requerido, o acesso às informações e a prestação direta dos serviços públicos; IV - simplificar as solicitações, a prestação e o acompanhamento dos serviços públicos, com foco na experiência do usuário; V - dar transparência à execução e permitir o acompanhamento e o monitoramento dos serviços públicos; e VI - promover a atuação integrada e sistêmica entre os órgãos e as entidades envolvidos na prestação dos serviços públicos.

Por fim, é importante fazer uma menção rápida ao Decreto Federal nº 9.094/2017, que dispõe sobre “a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos”. O inciso VI do artigo 1º desta norma,<sup>285</sup> que incide sobre todos os órgãos e entidades do Poder Executivo federal, determina a “aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento aos usuários dos serviços públicos e a propiciar melhores condições para o compartilhamento de informações”.

Portanto, é de se reconhecer que, segundo as premissas e disposições presentes em diversos decretos federais, a administração pública federal deve dispor de processos administrativos eletrônicos para que possa cumprir todas as exigências legais e infralegais que lhe são exigidas.

### 2.3 EXPERIÊNCIA ESTRANGEIRA: O PLANO DE AÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

Embora o ordenamento jurídico brasileiro não vincule a administração pública pátria às normas jurídicas estrangeiras, é importante tecer algumas considerações acerca da experiência fora dos limites territoriais, em particular a vivida na União Europeia e seus Estados-membros.<sup>286</sup> A importância reside no fato de que o Brasil pode se aproveitar de experiências estrangeiras em que as tecnologias da informação e comunicação já estão sendo adotadas, bem como celebrar acordos<sup>287</sup> para o desenvolvimento de tecnologias da informação e comunicação no País.

Utilizando-se do termo “administração pública em linha” para designar um conjunto de medidas que visam à exploração dos benefícios das tecnologias da informação e comunicação em toda a Europa, como o desenvolvimento de formas inovadoras de prestar

---

<sup>285</sup> Art. 1º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal observarão as seguintes diretrizes nas relações entre si e com os usuários dos serviços públicos: [...] VI - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento aos usuários dos serviços públicos e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;

<sup>286</sup> As experiências vivenciadas pela Estônia e pela Índia já foram analisadas no primeiro capítulo deste trabalho, no tópico referente ao Governo Eletrônico e Governo Digital.

<sup>287</sup> É o caso, por exemplo, dos memorandos assinados pelo Brasil e pela União Europeia, para o “intercâmbio de informações e experiências sobre tecnologia 5G e Internet das Coisas (IoT). (BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Governo Digital. **Brasil e União Europeia se unem para desenvolver Internet das Coisas e 5G**. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/noticias/brasil-e-uniao-europeia-se-unem-para-desenvolver-internet-das-coisas-e-5g>>. Acesso em: 02 nov. 2018).

serviços públicos eficientes e baratos,<sup>288</sup> a União Europeia lançou um plano de ação para acelerar a transformação digital da administração pública entre os anos de 2016 e 2020.<sup>289</sup>

A administração pública visada pela Comissão Europeia “apoia os processos administrativos, melhora a qualidade dos serviços e aumenta a eficiência interna do setor público”, sendo que os serviços públicos digitais “reduzem os encargos administrativos para as empresas e os cidadãos, tornando a sua interação com as administrações públicas mais célere e eficiente, mais conveniente e transparente, bem como menos onerosa”. Para a Comissão e conforme vem sendo defendido ao longo de todo o trabalho, “a utilização de tecnologias digitais como parte integrante das estratégias de modernização da administração pública pode proporcionar vantagens econômicas e sociais para a sociedade em geral”.<sup>290</sup>

Fundamentado no artigo 197 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)<sup>291</sup> e no já mencionado artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – que é utilizado como base do direito à boa administração pública –, o plano de ação impõe que, até o ano de 2020, os órgãos e entidades públicas das administrações públicas dos Estados-membros da União Europeia sejam “abertas, eficientes e inclusivas,

---

<sup>288</sup> UNIÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – **Plano de ação europeu (2011-2015) para a administração pública em linha**: Tirar partido das TIC para promover uma administração pública inteligente, sustentável e inovadora. p. 1-15. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:PT:PDF>>. Acesso em: 23 out. 2018.

<sup>289</sup> UNIÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – **Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha**: Acelerar a transformação digital da administração pública. p. 1-14. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=PT>>. Acesso em: 23 out. 2018.

<sup>290</sup> UNIÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – **Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha**: Acelerar a transformação digital da administração pública. p. 2. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=PT>>. Acesso em: 23 out. 2018.

<sup>291</sup> Artigo 197º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE): 1. A execução efetiva do direito da União pelos Estados-Membros, essencial para o bom funcionamento da União, é considerada matéria de interesse comum. 2. A União pode apoiar os esforços dos Estados-Membros para melhorar a sua capacidade administrativa de dar execução ao direito da União. Tal ação pode consistir, designadamente, em facilitar o intercâmbio de informações e de funcionários, bem como em apoiar programas de formação. Nenhum Estado-Membro é obrigado a recorrer a este apoio. O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as medidas necessárias para este efeito, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros. 3. O presente artigo não prejudica a obrigação dos Estados-Membros de darem execução ao direito da União, nem as prerrogativas e deveres da Comissão. O presente artigo também não prejudica as outras disposições dos Tratados que preveem a cooperação administrativa entre os Estados-Membros e entre estes e a União.

prestando serviços públicos em linha integrais, sem fronteiras, personalizados e de fácil utilização a todos os cidadãos e empresas”.<sup>292</sup>

A fim de concretizar o seu objetivo, o plano prevê 20 ações a serem tomadas, organizadas em 3 pilares (modernizar a administração pública com as tecnologias da informação e comunicação, proporcionar mobilidade transfronteiriça com serviços públicos digitais e facilitar a interação digital com os cidadãos e as empresas), e indica uma data prevista para a conclusão de cada ação.<sup>293</sup>

Para o que interessa ao presente trabalho, tem-se que as iniciativas do plano de ação devem observar diversos princípios da União Europeia, que podem ser analisados e trazidos à realidade brasileira – embora, conforme salientado, não vinculam a administração pública brasileira.

Dentre os princípios elencados pelo plano de ação, podem-se citar os seguintes: digital por definição, princípio da declaração única, inclusividade e acessibilidade, abertura e transparência, transfronteiriço por definição, interoperabilidade por definição e, por último, credibilidade e segurança.<sup>294</sup>

Explicando-se um a um, tem-se que o princípio digital por definição impõe às administrações públicas o dever de prestar, como opção privilegiada, os serviços públicos pela via eletrônica. Em outras palavras, todo serviço público que puder ser prestado digitalmente assim o deve ser, mantendo-se outros canais de acesso para quem não utiliza o meio eletrônico por necessidade ou preferência.

O princípio da declaração única garante que os particulares não precisem fornecer as suas informações mais de uma vez às administrações públicas, sendo dever destas enviar

---

<sup>292</sup> UNIÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – **Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha**: Acelerar a transformação digital da administração pública. p. 3. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=PT>>. Acesso em: 23 out. 2018.

<sup>293</sup> UNIÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – **Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha**: Acelerar a transformação digital da administração pública. p. 1-14. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=PT>>. Acesso em: 23 out. 2018.

<sup>294</sup> UNIÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – **Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha**: Acelerar a transformação digital da administração pública. p. 4. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=PT>>. Acesso em: 23 out. 2018.

esforços para reutilizar os dados internamente, evitando-se encargos desnecessários aos indivíduos e empresas.

O princípio da inclusividade e acessibilidade impõe o dever de os serviços públicos digitais serem inclusivos e acessíveis às pessoas idosas e portadoras de deficiência, a fim de evitar qualquer forma de discriminação entre os usuários.

O princípio da abertura e transparência, que também se manifesta fortemente no ordenamento jurídico brasileiro, dispõe que as administrações públicas precisam compartilhar informações internamente, permitindo que os próprios particulares submetam as próprias informações que possuam interesse em disponibilizar, bem como que os processos administrativos sejam amplamente acessíveis, criando-se um ambiente de confiança e responsividade entre as partes.

O princípio transfronteiriço por definição impõe que os serviços públicos digitais estejam disponibilizados para além dos limites territoriais de cada Estado-membro, para evitar uma fragmentação e garantindo a mobilidade dos usuários no Mercado Único da União Europeia.<sup>295</sup>

O princípio da interoperabilidade por definição, que também pode ser bastante aproveitado pela administração pública brasileira, prevê que os serviços públicos digitais devem ser desenvolvidos de tal forma que se torne possível o seu funcionamento nas mais diversas administrações públicas europeias, sem restrição de fronteiras. A interoperabilidade impõe que os serviços públicos digitais trabalhem uniformemente no Mercado Único da União Europeia e que os sistemas utilizados não sejam empecilhos para a boa prestação de serviços.

Por fim, o princípio da credibilidade e segurança estabelece que as inovações tecnológicas das ações previstas no plano de ação não devem se restringir à simples conformidade com as legislações pertinentes à proteção de dados, privacidade e segurança informática. Pelo contrário, as iniciativas devem sempre visar a maior credibilidade e segurança possível.

---

<sup>295</sup> O Mercado Único da União Europeia foi uma realização importantíssima para viabilizar a existência da União Europeia, pois possibilitou a circulação de pessoas, bens, serviços e capitais entre os Estados-membros como se se tratasse de um único país, suprimindo diversos entraves ao comércio. Para criar esse mercado único, aboliram-se inúmeras barreiras técnicas, jurídicas e burocráticas que dificultavam o livre comércio e a livre circulação entre os países, permitindo-se o desenvolvimento de empresas, o que aumentou a concorrência e contribuiu para baixar os preços e aumentar as possibilidades de escolha dos usuários de produtos e serviços. (UNIÃO EUROPEIA. **Um mercado sem fronteiras**. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/topics/single-market\\_pt](https://europa.eu/european-union/topics/single-market_pt)>. Acesso em: 23 out. 2018).

Portanto, o plano de ação elaborado pela União Europeia se posiciona justamente no mesmo caminho do que vem sendo defendido pelo autor, no sentido de que “as administrações públicas devem transformar os seus serviços administrativos, repensar e redefinir os procedimentos e serviços existentes”, garantindo-se serviços públicos “céleres e de elevada qualidade para os cidadãos e um ambiente favorável às empresas”.<sup>296</sup>

O desenvolvimento de um novo ambiente digital na administração pública “oferece oportunidades para facilitar a interação dos cidadãos, das empresas e das organizações não-governamentais” com o Poder Público, sendo que os serviços públicos de alta qualidade estão intimamente relacionados com o aumento da participação da sociedade civil no processo de elaboração de políticas públicas. Uma situação como essa “conduz a uma maior redução da burocracia, à facilidade de utilização e à redução dos custos de prestação”.<sup>297</sup>

Diante do exposto, o que se buscou defender neste segundo capítulo foi que o ordenamento jurídico nacional, bem como a experiência estrangeira, impõe um dever à administração pública brasileira, qual seja, o de implantação dos processos administrativos eletrônicos, disponibilizando-se integralmente as suas informações na internet. Assim se garantirá efetivamente os direitos fundamentais dos cidadãos e a regular atuação administrativa conforme a Constituição Federal de 1988, que elevou a figura do processo administrativo como um instrumento de garantia de direitos e de eficiência administrativa.

Portanto, é evidente que a implantação de processos administrativos eletrônicos traz inúmeros benefícios aos particulares e ao Poder Público, mas também é preciso dizer: alguns desafios devem ser enfrentados para que a sociedade possa gozar de todo o potencial oferecido pelos processos administrativos eletrônicos. Este será o assunto do próximo e último capítulo.

---

<sup>296</sup> UNIÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – **Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha**: Acelerar a transformação digital da administração pública. p. 5. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=PT>>. Acesso em: 23 out. 2018.

<sup>297</sup> UNIÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – **Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha**: Acelerar a transformação digital da administração pública. p. 11. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=PT>>. Acesso em: 23 out. 2018.

### 3 OS DESAFIOS E BENEFÍCIOS DECORRENTES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO

O ordenamento jurídico constitucional, legal e infralegal brasileiro impõem à administração pública o dever de implantar processos administrativos eletrônicos, com o intuito de satisfazer diversos direitos e garantias fundamentais, os quais serão mais satisfatoriamente concretizados, na sociedade do século XXI, por meio de processos administrativos que prezam pela publicidade e transparência dos seus atos, eficiência de suas decisões e, em particular, a participação social dos interessados.

A eletronização dos processos e informações públicas já está acontecendo, conforme verificado nos exemplos citados no capítulo anterior. Segundo Paulo Otero, a introdução das tecnologias da informação e comunicação no âmbito do Poder Público, incorporando-as “na sua gestão e funcionamento, assim como no seu relacionamento com os cidadãos, fez criar novos mecanismos e institutos jurídicos”, os quais revelaram uma nova administração pública. A adoção das tecnologias da informação e comunicação nas duas últimas décadas “trouxeram mais inovações que os últimos dois milênios”, de maneira que a administração pública clássica passou a ceder lugar, “num processo ainda em pleno desenvolvimento e aprofundamento”, a uma administração pública eletrônica.<sup>298</sup>

Contudo, nem só de flores vive a primavera. Em que pese o processo administrativo eletrônico propiciar enormes avanços e benefícios à administração pública e à cidadania, seria ingênuo imaginar que não será preciso desbravar novos terrenos e enfrentar desafios nunca antes vistos pela atuação administrativa. Nesse sentido, questiona-se: em relação à administração pública tradicional, a administração pública eletrônica é um paraíso de vantagens, sem quaisquer riscos, perigos ou prejuízos?<sup>299</sup>

As respostas serão abordadas neste capítulo.<sup>300</sup>

---

<sup>298</sup> OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 485.

<sup>299</sup> OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 488.

<sup>300</sup> Este trabalho não pretende exaurir a temática sobre os benefícios e desafios decorrentes dos processos administrativos eletrônicos. Embora exista um movimento rumo à eletronização da administração pública, trata-se de uma nova realidade a ser imposta ao Poder Público brasileiro – sob os fundamentos jurídicos expostos no capítulo anterior –, sendo que a totalidade das consequências decorrentes da implantação dos processos administrativos eletrônicos ainda é desconhecida. O presente trabalho se restringirá aos efeitos considerados principais pelo autor, o qual pretende futuramente estudar com mais profundidade a influência sofrida pelo regime jurídico de direito público – e, conseqüentemente, pela atuação administrativa – com o surgimento de tecnologias cada vez mais modernas e inseridas no cotidiano do cidadão do século XXI.

### 3.1 O DESAFIO DA ELETRONIZAÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS

A implantação dos processos administrativos eletrônicos, como foi deixado claro durante todo o desenvolvimento deste trabalho, deve ser feita de forma planejada e de maneira que permita ao cidadão brasileiro usufruir de seus benefícios. Em outras palavras, não adianta implantar um sistema tecnológico que não opere com todo o restante da administração pública do País (a interoperabilidade é essencial), bem como não é conveniente desenvolver ilhas de processos administrativos eletrônicos, rodeadas por uma administração pública que insiste em ser de papel.

Nesse cenário, conquanto o processo de eletronização das informações públicas já esteja bastante avançado em âmbito federal e até mesmo estadual, quando em comparação ao universo de municípios brasileiros que ainda não tomaram qualquer tipo de iniciativa, é forçoso convir que o grande impacto da adoção de tecnologias da informação e comunicação pelo Poder Público somente será sentido pela população a partir do momento em que os milhares de municípios distribuídos pelo território nacional passarem a dispor de processos administrativos eletrônicos.

Acontece que a implantação de processos administrativos eletrônicos por parte dos municípios brasileiros precisa passar por obstáculos, que são menos desafiadores para o Governo Federal ou governos estaduais – os quais gozam, em tese, de maior orçamento, estrutura e organização. Por essas razões, que não são as únicas, é seguro afirmar que o processo de eletronização das administrações públicas municipais é mais desafiador, em razão das suas características próprias.

#### 3.1.1 A dificuldade operacional: planejamento e capacidade técnico-financeira

Em primeiro lugar, é oportuno repetir que toda política pública a ser executada – como é o caso da implantação de processos administrativos eletrônicos – deve ser precedida de um planejamento detalhado, a fim de garantir que ideias boas sejam efetivamente colocadas à disposição da sociedade.<sup>301</sup> Segundo Rodrigo Pagani de Souza, a ausência de

---

<sup>301</sup> Nas palavras de Maria Paula Dallari Bucci, é no momento da implantação da política pública que se revelará a qualidade do planejamento realizado, “posto que dela exsurgirá naturalmente a estratégia” a ser implantada. No sentido contrário, “da deficiência de planejamento resultará a obscuridade na compreensão da estratégia, pelo analista, e as limitações de adesão e legitimação, no plano da ação



critérios objetivos no planejamento da atuação administrativa faz com que o controle aconteça “com base exclusivamente em valores jurídicos abstratos, como o da eficiência administrativa”, o que envolve “o risco de o controlador pretender fazer prevalecer a sua visão de qualidade sobre aquela da autoridade pública controlada”.<sup>302</sup>

O planejamento e a instauração de metas predefinidas possibilita o controle da atuação administrativa, que é justamente um dos motivos pelos quais a implantação dos processos administrativos eletrônicos é tão almejada e devida.

Acontece que, por conta das características inerentes às administrações públicas municipais, que se encontram muitas vezes em posição de dependência da administração estadual e federal,<sup>303</sup> o trabalho de planejamento prévio é bastante dificultado, o que pode atrasar ou inviabilizar a adoção de tecnologias da informação e comunicação nesse âmbito.

Nesse sentido, Jessé Torres Pereira Junior elenca alguns exemplos de obstáculos enfrentados pelos municípios na adoção, especificamente, do pregão eletrônico, em razão de que muitos não dispõem “de equipamentos de informática e de domínio da tecnologia necessária”.<sup>304</sup> Embora a análise do autor se restrinja à adoção de uma modalidade de licitação, a sua lógica serve para verificar os obstáculos enfrentados para a implantação dos processos administrativos eletrônicos por parte dos municípios.

Os óbices elencados pelo autor são compreensíveis. No entanto, não configuram barreiras intransponíveis à eletronização da administração pública, tendo em vista que, em atenção aos fundamentos elencados no capítulo anterior, podem ser superadas “pela evidente prevalência do interesse público em dotar-se a administração de recursos materiais e humanos”.<sup>305</sup>

---

concreta”. (BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de Referência de uma Política Pública**: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. Direito do Estado, ano 2016, n. 122. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>. Acesso em: 06 nov. 2018).

<sup>302</sup> SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 49-50.

<sup>303</sup> AGÊNCIA BRASIL. **Municípios são altamente dependentes dos estados e da União**. Exame, 07 ago. 2017. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/municipios-sao-altamente-dependentes-dos-estados-e-da-uniao/>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

<sup>304</sup> PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. A tecnologia na atividade contratual do estado. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). **Regulação e novas tecnologias**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 280.

<sup>305</sup> PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. A tecnologia na atividade contractual do estado. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). **Regulação e novas tecnologias**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 280.

A propósito, a crítica referente a eventuais incertezas jurídicas<sup>306</sup> relativas à adoção de tecnologias da informação e comunicação por parte do Poder Público, que podem gerar “um ceticismo que leve à alegação de impedimentos legais nem sempre existentes”, resta substancialmente enfraquecida com a lógica de que o ordenamento jurídico brasileiro impõe à administração pública o dever de implantar processos administrativos eletrônicos.<sup>307</sup>

Nesse passo, é preciso tecer algumas considerações acerca dos gastos financeiros que a adoção de processos administrativos eletrônicos acarretaria às administrações públicas municipais, o que faz com que a prometida redução de gastos públicos com o funcionamento trazidos pela adoção da administração eletrônica seja vista com desconfiança.

Logicamente, a implantação de sistemas tecnológicos necessariamente exigirá do Poder Público um pesado investimento inicial em diversos equipamentos informáticos, “sucessivamente renovados a um acelerado ritmo de desatualização, ampliado pela necessária formação profissional dos operadores administrativo, reduzindo postos de trabalho”.<sup>308</sup>

José Fernando Ferreira Brega explica que a adoção de tecnologias da informação e comunicação por parte da administração pública “exige elevados investimentos, muito maiores que os tradicionais, tanto em equipamentos e aplicativos informáticos quanto na contratação, readaptação e treinamento de servidores públicos, despesa que não necessariamente é acompanhada de uma diminuição de custos”.<sup>309</sup>

A importância de investir em capacitação dos servidores públicos para a utilização de sistemas tecnológicos no ambiente de trabalho dos órgãos públicos é relevante em razão de que, em que pese as tecnologias da informação e comunicação sejam formas úteis de apoio e

---

<sup>306</sup> Mais uma vez citando a Estônia como exemplo positivo de implantação de uma administração pública eletrônica, salienta-se que “o processo de desenvolvimento do *e-government* também incluiu a criação de um ‘arcabouço jurídico’ que desse sustentação às regulamentações, padrões e transferência de informações entre os órgãos públicos”. Segundo o ex-presidente da Estônia, Toomas Hendrik Ilves, “o país realiza treinamentos periódicos com representantes do Poder Judiciário para atualizá-los sobre Direito Digital”, sendo que “mais do que tecnologia é preciso ter vontade política para a criação de uma sociedade digital”. (BIGARELLI, Bárbara. **Como a Estônia construiu uma sociedade digital**. Época, 06 ago. 2018. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2018/08/como-estonia-construiu-uma-sociedade-digital.html>>. Acesso em: 06 nov. 2018).

<sup>307</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 28.

<sup>308</sup> OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 489-490.

<sup>309</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 28.

de ganho de escala produtiva, sem a inteligência e a atuação humana ainda é “impossível concebê-las e operar os seus instrumentos para os fins públicos a que se destinam”.<sup>310</sup>

Nesse sentido, a efetiva implantação de um governo eletrônico está condicionada à adoção de “novos valores e atitudes, para considerar as alternativas oferecidas ou exigidas pelas novas tecnologias, especialmente em relação à abertura, ao compartilhamento, à cooperação e à transparência”, de modo a repensar a “lógica das relações entre os organismos públicos e entre estes e os particulares”. Essa transformação não envolve apenas “um processo natural de mudanças de hábitos, mas exige um esforço ativo de treinamento e capacitação dos servidores públicos para o manejo de equipamentos e sistemas”.<sup>311</sup> Isto é, o “investimento tecnológico não dispensa o investimento no capital humano”, uma vez que a “informatização das rotinas de trabalho exige a requalificação dos servidores”.<sup>312</sup>

O desafio para a administração pública, portanto, é modificar comportamentos, cultura e hábitos laborais, visando à melhoria do serviço público. Isso requer a participação ativa de todos os servidores da administração pública direta ou indireta, para avaliar se existem novas e melhores formas de realizar as atividades administrativas, mediante trabalho coordenado e em equipe.<sup>313</sup>

Ou seja, não há como negar que os gastos para a adoção de processos administrativos eletrônicos são altos, o que pode inviabilizar a sua efetiva implantação por municípios de pequeno porte, cujos orçamentos já estejam comprometidos com outras despesas. Contudo, ainda que os custos iniciais sejam grandes e maiores do que aqueles usualmente realizados pela administração pública, o autor deste trabalho acredita se tratar de um investimento de baixo risco, uma vez que os benefícios e possibilidades são inúmeras.

---

<sup>310</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo Administrativo Eletrônico e Informação Pública. O Sistema e-MEC e o Marco Regulatório da Educação Superior. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 701.

<sup>311</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 31.

<sup>312</sup> TOFFOLI, José Antônio Dias. Prefácio. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 18.

<sup>313</sup> TELLO, Diana Carolina Valencia; LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **A administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento**. Revista de Direito Administrativo – RDA. Rio de Janeiro, v. 262, jan./abr., 2013. p. 154.

### 3.1.2 A problemática da desigualdade de acesso às tecnologias

É possível afirmar que alguns benefícios decorrentes da adoção de tecnologias da informação e comunicação, os quais podem ser facilmente verificados na administração pública federal e estadual – que gozam de uma estrutura administrativa maior e mais organizada em relação a muitos municípios –, não se traduzem necessariamente em verdadeiras vantagens quando analisados sob a ótica dos municípios.

Com as devidas adaptações aos ensinamentos de Paulo Otero, se a impessoalidade é um dos benefícios trazidos pela implantação de ferramentas eletrônicas pela administração pública federal e estadual, o excesso de impessoalidade causado pela adoção de tecnologias da informação e comunicação no âmbito municipal é capaz de desumanizar a administração pública, pois “os cidadãos deixam de encontrar um rosto, um nome para o seu contato junto das estruturas administrativas, criando-se um abismo de impessoalidade”.<sup>314</sup>

Esta impessoalidade extrema pode ser perigosa quando se leva em consideração a grande quantidade de municípios localizados no interior do País, em que a população muitas vezes não possui afinidade com as tecnologias digitais, uma vez que existe o risco de dualização (conectados *versus* desconectados), consistente no que se convém chamar de “exclusão digital”,<sup>315</sup> “infomarginalidade, muralha, cortina ou brecha digital”.<sup>316</sup> Os cidadãos que não estão acostumados a utilizar rotineiramente a tecnologias para as suas tarefas diárias, bem como aqueles que não receberam as devidas instruções, seja por questões territoriais ou sociais, podem estranhar e se sentir alijados da atuação administrativa diante de uma administração pública integralmente eletrônica, em que impossibilita a “aproximação física dos serviços às populações”.<sup>317</sup>

A desigualdade digital pode ter diversas origens, as quais normalmente estão “relacionadas às condições físicas do indivíduo, a aspectos cognitivos ou motivacionais e às

---

<sup>314</sup> OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 489.

<sup>315</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 127.

<sup>316</sup> HUESO, Lorenzo Cotino. Derechos del ciudadano. In: GAMERO CASADO, Eduardo; VALERO TORRIJOS, Julián (Coord.). **La ley de administración electrónica**: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Cizur Menor: Aranzadi, 2008. p. 159, tradução livre.

<sup>317</sup> OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 489.

características sócio-demográficas, tais como nível de instrução, renda, condição profissional, língua, etnia, idade, gênero e localização geográfica”.<sup>318</sup>

A dificuldade de adaptação às tecnologias da informação e da comunicação enfrentada por determinadas pessoas não pode ser ignorada, uma vez que pode “ocorrer discriminação entre usuários e atribuição de atividades a um grupo restrito de servidores de boa vontade”, de maneira que a “concentração do poder nas mãos de poucos” passe a ser uma tendência.<sup>319</sup>

Outra consequência desta falta de universalização digital é a inevitável desconfiança que os particulares com menos acesso à tecnologia possuem diante de ferramentas eletrônicas que não dominam. Nem mesmo “a eficiência e a rapidez numa decisão desmaterializada fazem desaparecer uma genérica desconfiança dos cidadãos”, de modo que “os cidadãos sentem-se menos cidadãos perante uma realidade administrativa que desconhecem”.<sup>320</sup>

Também é oportuno mencionar os possíveis efeitos que o princípio da igualdade sofrerá com a adoção de processos administrativos integralmente eletrônicos. Se por um lado o tratamento isonômico é reforçado no processo eletrônico de tomada de decisões, tendo em vista a impessoalidade fortalecida pelas ferramentas digitais, por outro corre-se o risco de aprofundar a desigualdade entre cidadãos, na medida que aqueles que têm acesso aos meios tecnológicos terão mais oportunidades de se relacionar com a administração pública do que restantes dos cidadãos que não se encontram na mesma posição privilegiada, os quais, “por razões de idade, educação ou local de residência, não têm vocação ou contato com esses novos meios tecnológicos”.<sup>321</sup>

Trata-se de um risco grave, tendo em vista que a participação social é “peça fundamental no aperfeiçoamento da democracia deliberativa”, sendo que o uso dos “mecanismos de participação popular, constantes no ordenamento jurídico estatal contribui de maneira significativa para esse avanço”. O Poder Público e a sociedade civil devem criar novos instrumentos para auxiliar no desenvolvimento da técnica de participação, sob a lógica de que “o binômio, informação e participação, deve fazer parte do cotidiano dos cidadãos,

---

<sup>318</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 127.

<sup>319</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 28.

<sup>320</sup> OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 489.

<sup>321</sup> OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 489.

independentemente de sua classe ou conhecimento técnico”. Nesse sentido, não há dúvidas de que “o povo precisa ser educado para a participação”.<sup>322</sup>

Enfim, o princípio da igualdade, entendida como utopia política e jurídica, apenas é capaz de gerar “bons frutos como diretiva quando acompanhada de uma cidadania ativa lastreada em outras diretrizes de solidariedade e de democracia, cuja maturação atravessa um contínuo processo de aperfeiçoamento”.<sup>323</sup>

### 3.1.3 A necessária interoperabilidade dos sistemas tecnológicos

Sob o aspecto essencialmente técnico, em razão da existência de um grande número de municípios, autônomos entre si – embora não se desconheça a possibilidade de constituição de uma associação de municípios<sup>324</sup> ou a celebração de uma parceria público-privada – é de se reconhecer que existe a possibilidade de as diversas administrações públicas municipais utilizarem sistemas tecnológicos distintos, cuja operabilidade seja impossível entre eles.

Nesse ponto, Paulo Otero reconhece que “a diversidade de máquinas e de programas informáticos” podem causar “problemas de compatibilidade ou interoperatividade de equipamentos e de programas, impedindo a interconexão de redes e as inerentes impossibilidades de interação por via eletrônica”.<sup>325</sup> Trata-se de um problema cuja percepção é potencializada diante das diversas administrações públicas municipais existentes pelo País, as quais terão dificuldade de se comunicar entre si e com os cidadãos.

Tem-se que as vantagens decorrentes da adoção de tecnologias “dependem do diálogo entre equipamentos informáticos, envolvendo uma complexa definição e observância de padrões comuns pelos vários sujeitos implicados, o que nem sempre é realizado com

---

<sup>322</sup> PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. O incremento da cidadania através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 112. jan./jun. 2016. p. 139.

<sup>323</sup> PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. A “trava bancária” na recuperação judicial e o princípio da preservação da empresa. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 23, 2016. p. 776.

<sup>324</sup> A associação de municípios representa um importante ator para o “compartilhamento de informações, recursos e enfrentamento conjunto de problemas comuns” dos municípios associados. (HENNING, Luciano Gabriel; SCHMITT, Vanessa Fernanda. Agências reguladoras dos serviços públicos de saneamento básico: estruturação sob a forma de consórcios públicos e legitimidade para firmar termos de ajustamento de conduta. **IX Congresso Brasileiro de Regulação**, 3ª ExpoABAR 17 e 20 de agosto de 2015, Brasília – DF. p. 440).

<sup>325</sup> OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 490.

êxito”.<sup>326</sup> Por esse motivo é que se deixou registrado, durante todo o desenvolvimento do presente trabalho, a importância de se adotar sistemas tecnológicos interoperáveis, a fim de permitir “a standardização de equipamentos e de aplicações informáticas, isto de modo a favorecer a conectividade”<sup>327</sup> entre as distintas administrações públicas municipais e destas com os particulares interessados.

Uma possível solução para a problemática da ausência de padronização de sistemas tecnológicos utilizados pelos milhares de municípios brasileiros é “a utilização de *software* livre e programas abertos, cujo conhecimento é amplamente difundido”, permitindo a “transposição da mesma estrutura lógica de dados para outras modalidades de autorização expedida pelo Poder Público”, de maneira que a solução adotada por uma determinada secretaria pública ou município possa ser facilmente reproduzido em outros órgãos públicos ou municípios. Com a ferramenta tecnológica certa, não é preciso reconstruir o modelo toda vez que ele for implantado em um órgão público, “bastando adaptá-lo às variações específicas de fluxos e perfis do órgão interessado em adotar o sistema”.<sup>328</sup>

Nesse sentido, menciona-se que o Estado de São Paulo dispõe de programas de estímulo (fomento) para o desenvolvimento de *softwares* que auxiliem a administração pública. É o caso do Programa FAPESP Pesquisa Inovativa em Pequenas Empresas (PIPE), que se destina a “apoiar a pesquisa em ciência e tecnologia como instrumento para promover a inovação tecnológica, promover o desenvolvimento empresarial e aumentar a competitividade das micro ou pequenas empresas”, bem como a “criar condições para incrementar a contribuição da pesquisa para o desenvolvimento econômico e social”.<sup>329</sup>

Outro exemplo é o caso do Pitch Gov.SP, programa que possibilita a empreendedores apresentar “os seus projetos a representantes do governo, solucionando desafios das mais diversas áreas de educação a transparência”. Atualmente na sua segunda edição, o programa “já viu mais de 500 soluções diferentes para 42 desafios de 8 áreas” do

---

<sup>326</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 28.

<sup>327</sup> OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 490.

<sup>328</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo Administrativo Eletrônico e Informação Pública. O Sistema e-MEC e o Marco Regulatório da Educação Superior. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 722.

<sup>329</sup> ESTADO DE SÃO PAULO, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP. **Normas para o Programa FAPESP Pesquisa Inovativa em Pequenas Empresas (PIPE)**. Disponível em: <<http://www.fapesp.br/pipe/normas>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

Governo do Estado de São Paulo, entre “sistemas de inteligência artificial, robôs de atendimento e redes colaborativas”.<sup>330</sup>

Diante do exposto, conquanto os desafios aqui elencados – que, repita-se, não são os únicos – foram analisados sob a ótica das administrações públicas municipais, é importante deixar registrado que não são exclusivos dos municípios brasileiros, sendo que a União Federal e os Estados também sofrem efeitos semelhantes, mas, na percepção do autor, com menos intensidade.

### 3.2 O PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO E OS RISCOS DECORRENTES DA AMPLA TRANSPARÊNCIA E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL IRRESTRITA

Da mesma forma com que se abordaram alguns desafios enfrentados pelos municípios no processo de adoção de novas tecnologias, há que se destacar outra dificuldade própria dos processos administrativos eletrônicos: a ampla transparência e a participação social irrestrita, proporcionadas pela facilidade de acesso.

Especificamente para o que interessa ao presente tópico, segundo Maria Paula Dallari Bucci, a Lei Federal nº 9.874/1999 “teve o mérito de, como se diz na linguagem das políticas públicas, reintroduzir na agenda o tema da organização jurídico-administrativa”, que tradicionalmente “se resumia às formas dos órgãos e entes públicos”. Com o reconhecimento da importância do processo, a dimensão dinâmica do funcionamento da administração pública passa a ser objeto de discussão, “abordagem que tem um imenso potencial de modernização e democratização das práticas políticas e administrativas no Brasil”. A partir disso, o ordenamento jurídico começou a se preocupar mais com as maneiras que o particular pode se relacionar com a administração pública, prevendo normas que “criam condições para o ajuste de expectativas entre os interesses específicos e os interesses gerais, cuja mediação resulta na decisão administrativa”.<sup>331</sup>

Em análise aos desafios e antigos problemas enfrentados pelo direito administrativo brasileiro, Gustavo Justino de Oliveira afirma que o anseio pela democratização

---

<sup>330</sup> ESTADO DE SÃO PAULO, Secretaria de Governo do Estado de São Paulo. **O que é o Pitch Gov.SP**. Disponível em: <<http://www.pitchgov.sp.gov.br/>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>331</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo Administrativo Eletrônico e Informação Pública. O Sistema e-MEC e o Marco Regulatório da Educação Superior. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Direito e Administração Pública**: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013. p. 701.



administrativa continua a ganhar impulso, “uma vez que o legado participacionista e social dos Governos Lula e Dilma persiste e se encontra ainda fortemente internalizado na gestão e estruturas públicas”. Contudo, o desafio atual é descobrir como compatibilizar o legado de “intenção democrática da gestão pública com as metas de crescimento econômico e social em um ambiente político-institucional aparentemente mais próximo do mercado do que da sociedade civil”.<sup>332</sup>

Nesse sentido, embora não se possa enxergar como sendo exagero “a demanda de reconstrução da capacidade de atuação racional e transparente do Estado como uma das prioridades de uma agenda de desenvolvimento nacional”,<sup>333</sup> tem-se que o processo administrativo eletrônico, por conta da ampla transparência que atribui à atuação administrativa e do aumento da participação social que essa abertura acarreta,<sup>334</sup> pode gerar certos riscos à administração pública e aos cidadãos envolvidos direta ou indiretamente.

Mais uma vez, é importante salientar que não se pretende analisar todas as consequências decorrentes da participação irrestrita na administração pública, mas apenas sintetizar aquelas que o autor entende serem mais relevantes para o desenvolvimento e escopo deste trabalho, que é demonstrar os fundamentos pelos quais a administração pública possui o dever de implantar processos administrativos eletrônicos.

### 3.2.1 O risco da captura informacional e da grande quantidade de informações nos processos de tomada de decisões

O primeiro aspecto referente à ampliação da transparência e ao crescimento da participação social a ser analisado são os efeitos decorrentes da grande quantidade de

---

<sup>332</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo no Brasil: novos desafios e antigos problemas** - os objetivos principais da Agenda Administrativa de 2018. Jota, 04 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/as-claras/direito-administrativo-no-brasil-novos-desafios-e-antigos-problemas-04012018>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

<sup>333</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo Administrativo Eletrônico e Informação Pública. O Sistema e-MEC e o Marco Regulatório da Educação Superior. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 701.

<sup>334</sup> Conforme mencionado no tópico anterior, Diogo de Figueiredo Moreira Neto visualiza a transparência e a consequente participação social na atuação administrativa como propulsores da eficiência, sendo que, embora existam críticas à participação popular por conta da demora que isso acarreta e do aumento da burocracia, “a longo prazo, não há escolha porque, em última análise, participação é também uma forma de eficiência”. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política: Fundamentos e técnicas constitucionais da democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 123).

informações geradas pelo aumento do número de particulares que, movidos pelos mais variados interesses – legítimos ou não –, manifestam-se nos processos administrativos. Especificamente, o que será tratado são os riscos sofridos pela tomada de decisões com o acúmulo de informação à disposição do agente público.

Como se defendeu durante todo o trabalho, “a informação, posta à disposição do público e dos interessados diretos, simples, de maneira compreensível, é o primeiro requisito de participação social”.<sup>335</sup> Nesse passo, os processos administrativos eletrônicos são responsáveis por aumentar a transparência administrativa e, consequentemente, a participação social. Isto é, a utilização das tecnologias da informação e comunicação impacta fortemente a cultura administrativa tradicional, pois o crescimento do número de particulares interessados em participar do processo administrativo, prestando informações das mais variadas espécies – desde que relevantes ao processo específico –, reduz a assimetria de informação e a desigualdade existente entre o usuário e a administração pública.<sup>336</sup>

A participação social, portanto, relaciona-se com a “identificação do interesse público junto com a população”, diminuindo a discricionariedade do administrador e atenuando a “unilateralidade na formação dos atos administrativos”. Ainda, a participação de particulares fortalece as “práticas contratuais baseadas no consenso, na negociação, na conciliação de interesses”.<sup>337</sup>

Em relação aos riscos que a ampla participação social acarreta, menciona-se o entendimento de Gustavo Binenbojm, que se alinha ao que vem sendo defendido. Para ele, a partir das décadas de sessenta e setenta do século XX, a febre da participação administrativa passou a ser verificada, sendo possível opor inúmeras críticas a esse fenômeno, entre as quais (i) o “aumento dos custos da máquina administrativa”; (ii) os “riscos de prevalência dos interesses mais poderosos e bem organizados”; (iii) os “conflitos entre legitimidade e eficiência administrativa”; (iv) e a lentidão excessiva dos processos de tomadas de decisão.<sup>338</sup>

---

<sup>335</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo Administrativo Eletrônico e Informação Pública. O Sistema e-MEC e o Marco Regulatório da Educação Superior. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 717.

<sup>336</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 146-147.

<sup>337</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 296.

<sup>338</sup> BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 78.

A primeira crítica realizada – aumento dos custos da máquina administrativa – já foi objeto de análise no tópico anterior, no qual se demonstrou que a adoção de tecnologias da informação e comunicação por parte do Poder Público demanda um grande investimento inicial, tanto em equipamentos de informática (computadores e *softwares*, por exemplo) como em qualificação e capacitação dos servidores públicos.

Por sua vez, não se podem olvidar os riscos de que grupos organizados façam prevalecer os seus interesses, normalmente econômicos, sobre os demais. Trata-se do risco da captura informacional, que é “uma estratégia empregada por agentes econômicos para que o agente público atue involuntariamente em favor de interesses privados”.<sup>339</sup> Esse fenômeno se refere ao “uso excessivo da informação e de custos informacionais como forma de obter controle sobre a tomada de decisões em processos”.<sup>340</sup>

Os grupos de interesse menos organizados, que não possuem tantos recursos financeiros, estão vulneráveis ao enfrentamento de dificuldades para continuar participando dos processos de tomadas de decisão, “pois não possuem tempo, recursos ou *expertise* para rever toda a informação que passou a fazer parte do processo administrativo”. A partir disso, “a competição de interesses deixa de existir e o risco de captura informacional se agrava, permitindo que o grupo dominante controle os resultados da regulação a partir do uso da informação”.<sup>341</sup>

Maria Paula Dallari Bucci ensina que, “no universo eletrônico se materializa integralmente a máxima segundo a qual ‘o que não está nos autos não está no mundo’”, o que causa certo medo em relação aos processos eletrônicos. Segundo ela, a “rigidez dos mecanismos de alimentação e processamento de informações pode fazer com que um desenho irrefletido se transforme na ditadura da irracionalidade”.<sup>342</sup>

Segundo Wendy Wagner, a raiz do problema da captura informacional não está na obrigação de a administração pública ser transparente e acessível, mas na sua incapacidade de

---

<sup>339</sup> SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Diálogos público-privados: da opacidade à visibilidade na administração pública**. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2016. p. 127.

<sup>340</sup> WAGNER, Wendy E. Administrative law, filter failure, and information capture. **Duke Law Journal**, Vol. 59, No. 7, April 2010. p. 1325, tradução livre.

<sup>341</sup> SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Diálogos público-privados: da opacidade à visibilidade na administração pública**. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2016. p. 128-129.

<sup>342</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo Administrativo Eletrônico e Informação Pública. O Sistema e-MEC e o Marco Regulatório da Educação Superior. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 718.

processar e filtrar automaticamente as informações apresentadas pelos participantes do processo administrativo.<sup>343</sup>

Noutro giro, também é possível analisar o abuso de grupos organizados sob a ótica do Poder Público *versus* os particulares, retirando de cena os grupos econômicos empresariais, por exemplo. Nesse caso, surge “o problema da participação falsificada”, no qual a administração pública “tenta manipular os participantes, o que levaria à administrativização dessa prática, privando-a da espontaneidade e alongando a duração dos procedimentos”.<sup>344</sup>

Seja por parte dos grupos econômicos ou seja por conta da própria administração pública, fato é que todos esses potenciais abusos a serem cometidos pelo excesso de participação, passíveis de ocorrer por conta da implantação de processos administrativos efetivamente eletrônicos e acessíveis, “acarretariam decepção com as práticas participativas e descrença na sua efetividade”,<sup>345</sup> atingindo, em última análise, a própria legitimidade da atuação administrativa. Isso porque se verifica a ausência de “incentivos para que os participantes introduzam informações de forma aprimorada nos diálogos público-privados, o que leva a um cenário de pouca eficiência e efetividade”.<sup>346</sup>

Por seu turno, tem-se que o tempo de tramitação dos processos de tomadas de decisão pode ser seriamente prejudicado diante da participação social irrestrita, em razão da grande quantidade de informações que o agente público – responsável por proferir a decisão final – precisaria analisar.

O grande volume de informações trazido pela extensão participativa pode causar o “bloqueio na tomada de decisões e na atividade administrativa”, emperrando a máquina pública, “sobretudo ante a polissinódia, ou seja, a criação *ad infinitum* de conselhos, comissões, grupos de trabalho”. Ademais, também se corre o risco de diluir a responsabilidade do agente público ou a justificativa para a ausência de atuação.<sup>347</sup>

---

<sup>343</sup> WAGNER, Wendy E. Administrative law, filter failure, and information capture. **Duke Law Journal**, Vol. 59, No. 7, April 2010. p. 1325, tradução livre.

<sup>344</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 298.

<sup>345</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 298-299.

<sup>346</sup> SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Diálogos público-privados: da opacidade à visibilidade na administração pública**. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2016. p. 129.

<sup>347</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 299.

Ainda, não parece razoável “vincular toda a atividade administrativa à participação direta de particulares”, o que ressalta “a importância de fixar preceitos básicos e pesquisar meios de conciliação de prestação com participação”. Para Odete Medauar, essa conciliação parece viável, tendo em vista que “o trabalho em comissões com participação de interessados não funcionários, com prazos prefixados e debates objetivos, possibilita bons resultados em termos de atendimento de reivindicações e celeridade nos trabalhos”.<sup>348</sup>

Há que se discutir também a natureza da participação social nos processos de tomadas de decisão: possuem caráter consultivo ou caráter deliberativo? Aparentemente, predomina-se o efeito consultivo, sendo que “a autoridade reserva-se o direito de decidir ou dar a última palavra”, mesmo que ainda possa se cogitar do contrário. No entanto, o trespasse integral dessa competência a quem participar do processo administrativo pode ser perigoso, porque surge “o problema da descaracterização da função administrativa e, portanto, do próprio poder estatal”.<sup>349</sup>

Nesse sentido, o objetivo desta análise é evidenciar os possíveis riscos que os processos administrativos eletrônicos podem gerar se implantados sem o devido planejamento, tendo em vista a possibilidade de se deparar com um processo administrativo cuja lógica é “criar um centro gravitacional que atrai mais e mais informações”, não contribuindo para o tratamento dos dados e à eficiência da tomada de decisão.<sup>350</sup> Desta forma, a introdução de uma ferramenta de tecnologia da informação e comunicação “que engesse as novas rotinas deve ser vista com reserva, considerando que a racionalização do trabalho é um processo de várias etapas, em que a eficiência de um passo deve objetivar mais eficiência no passo seguinte”.<sup>351</sup>

Assim, faz-se o seguinte questionamento: qual é o benefício de acumular uma infinidade de informações se não é possível tratá-las de forma a possibilitar o seu uso no processo de tomadas de decisão?

---

<sup>348</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 299.

<sup>349</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 299-300.

<sup>350</sup> WAGNER, Wendy E. Administrative law, filter failure, and information capture. **Duke Law Journal**, Vol. 59, No. 7, April 2010. p. 1327-1328, tradução livre.

<sup>351</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo Administrativo Eletrônico e Informação Pública. O Sistema e-MEC e o Marco Regulatório da Educação Superior. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Direito e Administração Pública**: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013. p. 718.

Portanto, embora não se desconheça os riscos que a participação social em excesso possa causar, o autor deste trabalho entende que, melhor do que tentar restringir ou controlar os meios pelos quais o cidadão possa se relacionar com a administração pública, parece mais benéfico implementar tecnologias, técnicas ou rotinas operacionais que mitiguem esses efeitos prejudiciais sem afetar o direito fundamental à participação. Os riscos analisados neste tópico podem ser controlados por meio da adoção de outras tecnologias da informação e comunicação, que analisem grandes quantidades de dados e informações, como é o caso da inteligência artificial.<sup>352</sup>

### 3.2.2 A segurança das informações armazenadas

O risco da captura informacional e a problemática da grande quantidade de informações decorrentes da ampla transparência e da facilidade de participação estão intimamente ligados com outro aspecto importante de ser analisado: o da segurança das informações armazenadas pela administração pública.

De acordo com o que foi apresentado ao longo deste trabalho, as inovações tecnológicas interferem diretamente no ramo do direito público e da atuação administrativa.<sup>353</sup> A adoção de processos administrativos eletrônicos pela administração pública não é exceção, especialmente no que se refere ao dever de conferir segurança às informações armazenadas pelos bancos de dados. É preciso dizer: “ao optar pela utilização dos meios informáticos, o Poder Público tem o dever de criar as estruturas que garantam as devidas condições de segurança”.<sup>354</sup>

---

<sup>352</sup> A título de informação, menciona-se a utilização, pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), da inteligência artificial para realizar a “análise automatizada das prestações de conta em transferências voluntárias da União”. Por meio da análise das “características de cada convênio ou contrato de repasse, a ferramenta reconhece padrões e permite prever, com elevado grau de precisão, o resultado da análise de contas”. A expectativa é que a ferramenta beneficie imediatamente em R\$ 114 milhões, “decorrentes da redução dos custos administrativos (a exemplo da remuneração de servidores) relacionados à análise do passivo existente”. (BRASIL, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Inteligência artificial analisará prestação de contas em transferências da União**, 23 out. 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/10/inteligencia-artificial-analisara-prestacao-de-contas-em-transferencias-da-uniao>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

<sup>353</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 83.

<sup>354</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 140-141.

Não se trata de um dever exclusivo da administração pública brasileira. Conforme mencionado ao final do segundo capítulo, o plano de ação da União Europeia para os anos de 2016 a 2020 elencou diversos princípios que deveriam nortear a pretendida aceleração da transformação digital da administração pública europeia.

Entre eles está o princípio da credibilidade e segurança, o qual estabelece que as inovações tecnológicas “devem ir além da simples conformidade com o quadro jurídico relativo à proteção de dados pessoais e da privacidade, bem como da segurança informática”, figurando-se como condição importante para “o aumento da confiança nos serviços digitais e a adoção dos mesmos”.<sup>355</sup>

Fato é que a administração pública eletrônica é um modelo vulnerável aos riscos e perigos “que o armazenamento e o tratamento de dados pessoais podem encontrar junto de ficheiros públicos ou de ficheiros privados passíveis de acesso público”.<sup>356</sup>

Por conta da simples natureza “do intervencionismo do Estado social e de recentes preocupações securitárias”, como prevenção da violência<sup>357</sup> e de combate às organizações criminosas, a administração pública possui um “sistema de amplas informações pessoais e patrimoniais sobre cada cidadão, criando verdadeiros bancos de dados pessoais que podem funcionar em rede”. Essa circunstância agrava o desassossego que assombra os particulares “face aos valores da segurança, reserva da vida privada e privacidade informacional”, uma vez que o cidadão “corre o risco de deixar de ser sujeito para passar a ser objeto de um mundo eletrônico”.<sup>358</sup>

Nesse sentido, a Carta Ibero-Americana de Governo Eletrônico, que reconheceu o governo eletrônico como direito subjetivo do particular, entende que este modelo de administração pública se orienta pelo princípio de segurança, de modo que determinou aos Estados ibero-americanos a aprovação de normas jurídicas e técnicas, bem como a prática de atos executivos necessários, a fim de que os cidadãos e as administrações públicas, quando se

---

<sup>355</sup> UNIÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – **Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha**: Acelerar a transformação digital da administração pública. p. 4. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=PT>>. Acesso em: 08 nov. 2018.

<sup>356</sup> OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 490-491.

<sup>357</sup> Segundo Paulo Otero, os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 fizeram com que surgisse uma “administração pública do inimigo”, o que reforçou a preocupação com as medidas de segurança que a administração pública eletrônica pode implementar contra os “novos e agravados riscos e perigos para os direitos e liberdades dos cidadãos”. (OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 491).

<sup>358</sup> OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 491.

relacionam de forma eletrônica, “possam ter segurança e confiança, tanto no que tange à identidade da pessoa, órgão ou instituições que se comunica, quanto no que se refere à autenticidade e integridade do conteúdo da comunicação”. Segundo a Carta, a regulamentação sobre a segurança do governo eletrônico que os Estados ibero-americanos devem autorizar precisa “estabelecer sistemas físicos, sistemas de assinatura eletrônica, inclusive avançada, bem como outros sistemas alternativos à assinatura eletrônica, quando a natureza da tramitação o aconselhar”, os quais possibilitem “identificar o comunicador e assegurar a autenticidade do conteúdo da comunicação”.<sup>359</sup>

Além disso, o documento reconhece “o direito de todo cidadão de solicitar perante os órgãos competentes a atualização, a retificação ou a destruição daqueles dados que constam em registros eletrônicos oficiais ou privados, se estiverem errados ou afetarem ilegítimamente os seus direitos”.<sup>360</sup> No Brasil, essas medidas podem ser alcançadas por intermédio da impetração de *habeas data*, remédio constitucional previsto no inciso LXXII do artigo 5º da Constituição Federal.<sup>361</sup>

Isso porque a lógica é que, “se na vida pública predomina o direito à informação, na vida privada prevalece o direito à intimidade”, além de que “no âmbito privado protege-se a intimidade como atributo personalíssimo inalienável, sobre o qual não cabe a publicidade, porque esta em tal caso busca satisfazer a simples curiosidade pública”. Desta forma, se a “liberdade dos antigos consistia no direito de participar da vida pública (com seus bônus e ônus), a liberdade dos modernos consiste no direito de refugiar-se na vida privada (na esfera de intimidade), sem ser molestado por ninguém”.<sup>362</sup>

Nesse contexto de riscos de armazenamento, tratamento e utilização indevida, por parte do Poder Público, da informação referente a dados pessoais, recomenda-se “a progressiva afirmação de um direito fundamental de todos os cidadãos à autodeterminação

---

<sup>359</sup> CARTA IBERO-AMERICANA DE GOVERNO ELETRÔNICO. Aprovada pela IX Conferência Ibero-Americana de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado. Pucón, Chile, 31 maio e 1º junho de 2007. p. 10. Disponível em: <<http://siare.clad.org/siare/innotend/gobelec/cartagovernoeletronico.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2018.

<sup>360</sup> CARTA IBERO-AMERICANA DE GOVERNO ELETRÔNICO. Aprovada pela IX Conferência Ibero-Americana de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado. Pucón, Chile, 31 maio e 1º junho de 2007. p. 13. Disponível em: <<http://siare.clad.org/siare/innotend/gobelec/cartagovernoeletronico.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2018.

<sup>361</sup> Art. 5º [...] LXXII - conceder-se-á *habeas data*: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

<sup>362</sup> RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 266, maio/ago. 2014. p. 113.



informacional”, que reconheça e garanta os direitos referentes aos dados informatizados que digam respeito aos particulares, assim como limita a atuação administrativa.<sup>363</sup>

Para Paulo Otero, o direito fundamental à autodeterminação informacional deve se fundamentar nos já mencionados “direito de acesso a todos os dados informatizados que lhes sejam respeitantes” e “direito de exigir a retificação e a atualização dos dados informatizados”. No entanto, a autodeterminação informacional também abrange o “direito de conhecer a finalidade a que se destinam os dados informatizados”, o “direito a ser esclarecido sobre a natureza obrigatória ou facultativa da recolha de dados solicitada”, o “direito a consentir, expressamente, a recolha de certos dados pessoais para efeitos identificados em lei ou para mero processamento de dados estatísticos”, bem como o “direito à salvaguarda da confidencialidade dos dados pessoais face a terceiros”.<sup>364</sup>

A Constituição Federal, no inciso X do seu artigo 5º,<sup>365</sup> garante a inviolabilidade da intimidade, vida privada, honra e a imagem das pessoas, de modo que, embora a atuação administrativa deve ser pública e transparente, “o imperativo da publicidade deve respeitar esses bens protegidos constitucionalmente”.<sup>366</sup>

Por esse motivo, a Lei de Acesso à Informação estabelece que “o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito às liberdades e garantias individuais (artigo 31), sendo que as informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem dos particulares terão seu acesso restrito “a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem” (inciso I do § 1º), assim como “poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem” (inciso II do § 1º).<sup>367</sup>

Além de prever um controle e tratamento das informações pessoais, a Lei de Acesso à Informação também dispõe que “é dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção”

---

<sup>363</sup> OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 492.

<sup>364</sup> OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 492.

<sup>365</sup> X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

<sup>366</sup> RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 266, maio/ago. 2014. p. 113.

<sup>367</sup> Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. § 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

(artigo 25), restringindo o acesso, a divulgação e o tratamento dessas informações “a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas” (§ 1º). Portanto, cria-se uma “obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo” (§ 2º).<sup>368</sup>

Também é imperioso ressaltar a recente edição da Lei Federal nº 13.709/2018, batizada como Lei Geral de Proteção de Dados. Para o que interessa ao presente trabalho, tem-se que os artigos 23 e seguintes se preocuparam em regulamentar o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Especificamente, o artigo 23 determina que o tratamento desses dados pela administração pública “deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público”, desde que cumpra determinadas exigências (incisos I e III).<sup>369</sup>

O artigo 25,<sup>370</sup> por seu turno, determina que os dados pessoais devem ser mantidos em “formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”. Ainda, o artigo 26<sup>371</sup> prevê que a utilização compartilhada “de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e

---

<sup>368</sup> Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção. § 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei. § 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

<sup>369</sup> Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que: I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos; [...] III - seja indicado um encarregado quando realizarem operações de tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 39 desta Lei.

<sup>370</sup> Art. 25. Os dados deverão ser mantidos em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral.

<sup>371</sup> Art. 26. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei.

pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais”, que estão elencados no artigo 6º da Lei.<sup>372</sup>

Trata-se de uma legislação que, ao que tudo indica, chegou em boa hora para regulamentar a forma com que a administração pública eletrônica lidará com a grande quantidade de dados pessoais que terá à disposição a partir da adoção, cada vez maior, de tecnologias da informação e comunicação pelo Poder Público.

No cenário atual, tanto as informações pessoais como as classificadas como sigilosas precisam ser tratadas,<sup>373</sup> ou seja, é necessário ter controle de quem, quando e de que forma se teve acesso à determinada informação. A única forma de se ter um controle rigoroso sobre o acesso e a utilização dessas informações é quando elas estão inseridas em um processo administrativo eletrônico, uma vez que nos processos físicos é praticamente impossível se ter controle sobre quem folheou o processo e quando isso ocorreu, quem extraiu cópia, configurando-se uma brecha terrível na segurança de dados.

Por conta disso, “a autonomia ou autodeterminação individual – que permite às pessoas proteger uma zona de sua vida privada, reservada frente às interferências alheias” da

---

<sup>372</sup> Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades; II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento; III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados; IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais; V - qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento; VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial; VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão; VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais; IX - não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos; X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.

<sup>373</sup> Inclusive, outro exemplo possível de informações classificadas como sigilosas, que demandam o tratamento e o controle de acesso, é a hipótese prevista no artigo 34 da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), segundo a qual “o valor estimado do contrato a ser celebrado pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista será sigiloso”. Portanto, em diversos âmbitos da administração pública brasileira se exige o devido cuidado com relação às informações sigilosas.

administração pública – deve “ser compreendida no âmbito da realidade tecnológica atual”.<sup>374</sup> Inclusive, porque “o uso de sistemas eletrônicos traz riscos à segurança jurídica, inerente a tais tecnologias, tais como ataques direcionados e invasão de sistemas com interceptação de dados”, os quais precisam ser combatidos para que seja conservada a confiança entre os particulares e a administração pública.<sup>375</sup>

Ou seja, para que a população em geral e, especificamente, os usuários de serviços públicos digitais confiem na atuação administrativa por meios eletrônicos, é extremamente importante que as informações e dados pessoais armazenadas pelo Poder Público estejam em segurança, de modo a impedir que sejam utilizadas a outro fim que não aqueles para os quais o cidadão concordou em informá-los à autoridade administrativa. Para tanto, faz-se necessário uma atuação proativa da administração pública, no sentido de não se acomodar em simplesmente atender às exigências legais de segurança, mas de adotar diversos meios para garantir ao máximo possível a inviolabilidade dessas informações.

A necessidade de garantir uma segurança informática, entendida como o conjunto de “medidas lógicas, físicas, funcionais, administrativas e legais dirigidas a garantir a confidencialidade, integridade e acessibilidade da informação dentro de um sistema computadorizado”, deriva do princípio da segurança jurídica e possibilita, “do ponto de vista legal, os investimentos em programas e equipamentos informáticos que tenham essa finalidade, assim como eventuais mudanças organizativas”.<sup>376</sup>

Portanto, o combate à insegurança jurídica na utilização das novas tecnologias da informação e comunicação na atuação administrativa se justifica no perigo de se tornar um grande obstáculo para a modernização da administração pública.<sup>377</sup>

### 3.2.3 Controle excessivo: a administração pública do medo

---

<sup>374</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 158.

<sup>375</sup> DIEFENTHAELER, Morgana Garibaldi. **As formas de remessa das notificações no processo administrativo de imposição de penalidade de multa de trânsito**. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018. p. 79.

<sup>376</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 140-141.

<sup>377</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 141.

Por meio do incremento da participação social e da transparência, além de potencializar o risco de ocorrência da captura informacional e de agravar a demora da tramitação dos processos de tomadas de decisão, o processo administrativo eletrônico pode gerar outras desvantagens para a atuação administrativa no País.

O aumento exponencial da transparência decorrente da tramitação eletrônica dos processos administrativos certamente tornará os atos praticados pelos agentes públicos mais expostos ao escrutínio social e à fiscalização dos órgãos de controle. Registra-se que não se está a falar que o desnudo da atuação administrativa é algo necessariamente impróprio. Durante todo o desenvolvimento do trabalho defendeu-se a implantação de processos administrativos eletrônicos justamente para ampliar a transparência administrativa e possibilitar o controle externo da atuação do Poder Público.

O que se quer dizer é que o aumento substancial da transparência administrativa – não se fala em excesso de transparência, tendo em vista que o autor não acredita haver limites para a publicidade e acessibilidade das informações públicas, exceto nos casos em que o sigilo é imperativo por lei – pode acarretar um excesso de controle da atuação administrativa. E é esse excesso que deve ser combatido.

Para Carlos Ari Sundfeld, os problemas da máquina pública “não vêm de simples imperfeições técnicas nas leis ou nas pessoas”, mas da “preferência jurídica pelo máximo de rigidez e controle”, mesmo que isso comprometa a gestão pública. Para o autor, a “boa gestão pode e deve conviver com limites e controles, mas não com esse maximalismo”.<sup>378</sup>

É por esse motivo que a transparência proporcionada pela tramitação eletrônica dos processos administrativos deve ser vista com cautela. Não no sentido de impedir que a transparência tome proporções gigantescas – o objetivo é justamente este –, mas no sentido de que o controle não exceda à sua função legal.

Caso contrário, a implantação de processos administrativos eletrônicos fortalecerá a já desenvolvida administração pública do medo, segundo a qual “o administrador público vem, aos poucos, desistindo de decidir”, uma vez que “não quer mais correr riscos”. Trata-se de um fenômeno que decorre do modelo de controle em excesso, que inibe a liberdade e a autonomia do gestor público, de forma que o agente público prefere não decidir, pois “tomar

---

<sup>378</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Chega de axé no direito administrativo**. Huffpost, 21 mar. 2014. Disponível em: <[https://www.huffpostbrasil.com/car-los-ari-sundfeld/cheга-de-axe-no-direito-administrativo\\_b\\_5002254.html](https://www.huffpostbrasil.com/car-los-ari-sundfeld/cheга-de-axe-no-direito-administrativo_b_5002254.html)>. Acesso em: 07 nov. 2018.

decisões heterodoxas ou praticar ações controvertidas nas instâncias de controle é se expor a riscos indigestos”.<sup>379</sup>

O excesso de controle pode ser verificado em algumas hipóteses citadas por Joel de Menezes Niebuhr e Pedro de Menezes Niebuhr. Por exemplo, o excesso está configurado quando: (i) os “agentes administrativos são penalizados sem que sejam sequer acusados de terem atuado com má-fé”, bastando que tenham cometido um equívoco, (ii) “as penas são duríssimas e de diversas matizes, administrativas, cíveis e criminais”; (iii) “com frequência os órgãos de controle presumem dano ao erário em razão de condutas que consideram equivocadas e os agentes administrativos são condenados a dívidas impagáveis”; (iv) “os agentes administrativos estão sujeitos a penas antecipadas, vexatórias e aplicadas de surpresa”; e (v) “o agente administrativo pode dar o azar de encontrar para si um Juiz (controlador) parcial, que queira, de antemão, puni-lo, mais um paladino da opressão”.<sup>380</sup>

Essas práticas indignas no âmbito de uma democracia são consequências da cultura da desconfiança existente no Brasil, que, “encampada por aqueles particulares que desconfiam das relações entre o Estado e os demais particulares”, difunde-se a “cada denúncia de corrupção ou de conluio”, vindo com “ceticismo qualquer vantagem anunciada dessa relação entre o público e privado”.<sup>381</sup>

Por conta disso, os agentes públicos, não sem razão, “especialmente os honestos, estão com medo, com muito medo, cumprem suas funções pisando em ovos, sob o fio da navalha de um aparato de controle sedento por punições”. Citando-se alguns exemplos de situações em que o medo afeta a atuação administrativa, atualmente é difícil encontrar alguém “que assine ato de dispensa ou inexigibilidade de licitação, que ponha o seu dedo em aditivo contratual, que conceda licença ambiental ou que se disponha a participar de qualquer decisão que possa ser considerada controvertida”.<sup>382</sup> Fala-se, inclusive, no fenômeno denominado

---

<sup>379</sup> VERNALHA, Fernando. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle.** Direito do Estado, ano 2016, n. 71. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

<sup>380</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Administração Pública do Medo.** Jota, 09 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-09112017>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

<sup>381</sup> SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): solicitação e apresentação de estudos e projetos para a estruturação de concessões comuns e parcerias público-privadas.** Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2013. p. 234.

<sup>382</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Administração Pública do Medo.** Jota, 09 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-09112017>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

“apagão das canetas”,<sup>383</sup> o qual, como efeito perverso da administração pública do medo, paralisa a atuação administrativa, sem adotar nenhuma prática que configure inovação no campo administrativo.

A “ampliação do poder punitivo estatal e a prevalência do controle burocrático” gerou um clima de medo na administração pública, motivo pelo qual o administrador público, “num instinto de autoproteção, tem preferido não ser proativo, não tomar decisões heterodoxas ou criativas, não assumir riscos, pelo receio de que sua conduta seja interpretada de forma rígida e irredutível pelos órgãos de controle”. Esse temor na atuação administrativa “acaba gerando um quadro de ineficiência, já que o gestor público não mais atua apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger”.<sup>384</sup>

Rodrigo Tostes de Alencar afirma que se trata “do medo de ser punido pela prática, não meramente de uma conduta, mas sim de um ato, um ato administrativo que, na visão do agente, é necessário e oportuno”. E mais, quando analisado pela advocacia pública, “é considerado como juridicamente legítimo, mas que não é assim considerado pelos órgãos de controle”, tratando-se, assim, “de atos cuja legalidade pode ser objeto de uma discordância com argumentos consistentes para ambos os lados ou de atos que, por vezes, só podem ser considerados inválidos se adotada interpretação extremamente restritiva e minoritária”.<sup>385</sup>

A fim de amenizar a problemática da administração pública do medo, editou-se recentemente a Lei Federal nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657,1942), comumente chamada de LINDB. As alterações legislativas trazidas pela nova Lei pretendem elevar o grau de segurança jurídica dos agentes públicos e, conseqüentemente, aumentar a eficiência da atuação administrativa.

O autor do projeto de lei que originou a Lei Federal nº 13.655/2018, Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG), esclarece que o objetivo da norma é “consolidar e melhorar as regulações e controles públicos existentes e, ao mesmo tempo, proteger as pessoas,

---

<sup>383</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto**. Conjур, 25 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opinio-lindb-regime-juridico-administrador-honesto>>. Acesso em: 08 nov. 2018.

<sup>384</sup> CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 09, n. 01, 2017. p. 213.

<sup>385</sup> ALENCAR, Rodrigo Tostes de. **O Medo e o Ato Administrativo**. Direito do Estado, ano 2016, n. 289. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-tostes-mascarenhas/o-medo-e-o-ato-administrativo>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

organizações e servidores contra incertezas, riscos e custos injustos”.<sup>386</sup> Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto compartilham do mesmo entendimento, no sentido de que a edição da norma melhorará a “qualidade da atividade decisória pública no Brasil, exercida nos vários níveis da Federação (Executivo, Legislativo e Judiciário) e órgãos autônomos de controle (Tribunais de Contas e Ministérios Públicos)”.<sup>387</sup>

É preciso, contudo, cautela na análise das novidades trazidas pela Lei Federal nº 13.655/2018. Apenas a título de ilustração, uma das inovações da norma está prevista no artigo 28, segundo o qual “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.<sup>388</sup> Diante desse dispositivo, questiona-se: será que a expressão ‘erro grosseiro’, por se tratar de um conceito indeterminado, pode ser responsável por gerar ainda mais insegurança jurídica?

De todo modo, tem-se que o estado de medo ainda está presente na administração pública brasileira, gerando diversas consequências negativas para a sociedade, entre elas a mais grave de todas: a falta de inovação na administração pública.

Essa falta de inovação é causada pelo sentimento de que “ninguém quer criar, fazer diferente, pensar noutras soluções”, pois o “novo pode dar errado e o erro, repita-se, é punido com severidade”. Dessa forma, “por autopreservação, é melhor repetir o velho, mesmo que se saiba que o velho já não funciona”, o que paralisa a administração pública, gerando prejuízos à população, principalmente a mais carente.<sup>389</sup>

Portanto, é preciso repetir à exaustão: certamente o processo administrativo eletrônico ampliará a transparência administrativa e a visibilidade dos atos administrativos, de modo que pode surgir o risco de haver um controle excessivo por parte dos órgãos de controle e, inclusive, da população, prática que pode institucionalizar ainda mais o medo na

---

<sup>386</sup> ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Apresentação. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes (Coord.). **Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas**: desafios de uma sociedade democrática. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 6. Disponível em: <<http://antonioaugustooanastia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>> Acesso em: 07 nov. 2018.

<sup>387</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Segurança jurídica e eficiência na Lei de Introdução do Direito Brasileiro. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes (Coord.). **Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas**: desafios de uma sociedade democrática. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <<http://antonioaugustooanastia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>> Acesso em: 07 nov. 2018.

<sup>388</sup> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

<sup>389</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Administração Pública do Medo**. Jota, 09 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-09112017>>. Acesso em: 07 nov. 2018.



administração pública, congelando toda e qualquer pretensão dos agentes públicos de inovar no âmbito administrativo.

Nesse sentido, conforme já salientado no tópico anterior, lançar mão de uma atuação administrativa planejada com metas predefinidas é essencial para que o controle, em especial aquele exercido sobre a qualidade dos resultados das políticas públicas implementadas – não ocorra com base apenas em valores jurídicos com conceitos abertos e abstratos, como é o caso do princípio da eficiência. Dessa forma, evita-se o risco de o controlador se imiscuir no papel de administrador público, tentando fazer prevalecer a sua visão de mundo.<sup>390</sup>

Além disso, também é preciso registrar a importância de haver uma normatização concreta do tema sujeito à análise pelos órgãos de controle, a fim de promover segurança jurídica para a atuação administrativa e evitar que seus atos sejam controlados por meio de conceitos indefinidos. É preciso ter “segurança quanto a quem é competente para formular as metas ou monitorar o seu cumprimento”, quanto a “quais os processos para se fixá-las”, quanto às “consequências de seu eventual descumprimento” e, entre outros, “quanto aos possíveis conteúdos das metas a fixar”.<sup>391</sup>

Não se trata de conferir imunidade ao agente público para agir conforme lhe convier. Trata-se de conferir segurança jurídica para que a atuação administrativa possa se desenrolar de maneira segura e técnica, sem interferências indevidas dos órgãos de controle. Trata-se de se respeitar o princípio da presunção da boa-fé nas relações jurídicas e a consequência de que a má-fé precisa ser comprovada por quem a alega. Trata-se de se diferenciar o administrador que se equivoca daquele que pratica ato de corrupção. Com a maior visibilidade conferida pelos processos administrativos eletrônicos, a segurança jurídica da atuação do agente público é medida que se impõe com ainda mais vigor – tendo em vista que já era um preceito devido na era dos processos administrativos em papel –, a fim de que a administração pública não sofra com o medo de se inovar e modernizar.

### 3.3 O PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO E SUAS POSSIBILIDADES: O APROVEITAMENTO COMO PLATAFORMA DE TECNOLOGIAS DISRUPTIVAS

---

<sup>390</sup> SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 49-50.

<sup>391</sup> SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 59.

Após a realização de breves análises sobre os riscos decorrentes da adoção de tecnologias da informação e comunicação, é momento de salientar as possibilidades que a utilização de processos administrativos eletrônicos proporciona à administração pública e à sociedade como um todo.

Conforme mencionado ao final do primeiro capítulo, o direito administrativo passou, com o advento da Constituição Federal de 1988, pelo fenômeno da sua constitucionalização.<sup>392</sup> Inclusive, o direito administrativo, que é considerado por muitos como o direito constitucional concretizado,<sup>393</sup> atravessa por um momento histórico peculiar: ao mesmo tempo em que precisa municiar a administração pública para que resolva as cumalantes exigências cidadãos por uma atuação mais legítima, transparente, ética e eficiente, encontra nas tecnologias contemporâneas um potencial disruptivo para, precisamente, entregar essa eficiência prometida e assegurar com maior rigor a observância dos princípios constitucionais e legais aplicáveis.

Antes de qualquer coisa, cumpre salientar que tecnologias disruptivas são entendidas como aquelas que “rompem com o modo de se prestar e oferecer um bem ou serviço”, pressionando a competição e contestando a supremacia das chamadas ‘empresas líderes’.<sup>394</sup> Para ser considerada uma inovação disruptiva, é preciso ser mais que um aprimoramento incremental, mas provocar “uma alteração drástica no mercado que, via de consequência, muitas vezes levará à significativa redução, ou até mesmo destruição, dos agentes de mercado

---

<sup>392</sup> A constitucionalização do ordenamento, para Fabiano Hartmann Peixoto e Debora Bonat, pode ser entendida “como um processo de transformação por uma ‘impregnação’ por normas constitucionais”. Segundo os autores, o ordenamento jurídico constitucionalizado “é marcado por uma Constituição invasora, intrometida, no sentido de condicionar a legislação e a jurisprudência, a doutrina, os atores políticos e as relações sociais”. (PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. O incremento da cidadania através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 112. jan./jun. 2016. p. 131).

<sup>393</sup> SCHMIDT-ABMANN, Eberhard. Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del derecho administrativo: necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos. In: BARNES, Javier (ed.). **Innovación y reforma em el derecho administrativo**. Sevilla: Editorial Derecho Global-Global Law Press, 2006. p. 48; BERCOVICI, Gilberto. O Direito Constitucional Passa, o Direito Administrativo Permanece: A Persistência da Estrutura Administrativa de 1967. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). **O Que Resta da Ditadura: A Exceção Brasileira**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010. p. 77-90.

<sup>394</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. Uber, WhatsApp, Netflix: os novos quadrantes da publicatio e da assimetria regulatória. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). **Regulação e novas tecnologias**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 20.

até então estabelecidos”, bem como “oferecer não apenas novos produtos, mas novos modelos de negócio”.<sup>395</sup>

Neste contexto, passa-se à análise, mesmo que superficial (diante de tantas tecnologias desenvolvidas – e que ainda estão porvir), das ferramentas disruptivas possíveis de serem utilizadas pela administração pública, as quais vislumbram sua viabilidade no processo administrativo eletrônico, para a prestação de serviços públicos de qualidade e a satisfação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

### 3.3.1 A computação em nuvem (*cloud computing*)

Ao final do primeiro capítulo, destacou-se que, embora a adoção de tecnologias da informação e comunicação por parte do Poder Público seja uma ferramenta extremamente útil para a prestação com qualidade de serviços públicos essenciais, atendendo às necessidades dos particulares,<sup>396</sup> é inviável pensar em inovação tecnológica e modernização da administração pública sem que, antes, a tramitação de processos administrativos ocorra integralmente pela via eletrônica.

A razão para tanto consiste no fato de que, conforme defendido durante todo o trabalho, a transparência e a facilidade de acesso às informações e serviços públicos serão significativamente melhorados pela implantação de processos administrativos eletrônicos, capazes de suportar a adoção de aplicações modernas e disruptivas, que transformam o modo de atuar do Poder Público.

Gilmar Mendes, ao tecer algumas considerações acerca do armazenamento de dados pela administração pública, ressaltou que esse tema “não se limita mais à mera proteção de dados armazenados em computadores pessoais ou em provedores de internet”. Para o autor, com o surgimento de tecnologias como computação nas nuvens (*cloud computing*, em inglês), tornou-se possível o “armazenamento de qualquer informação não apenas em discos rígidos em poder do usuário ou de seu provedor, como também em ambientes virtuais acessíveis pela

---

<sup>395</sup> RIBEIRO, Leonardo Coelho. A instrumentalidade do Direito Administrativo e a regulação de novas tecnologias disruptivas. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). **Regulação e novas tecnologias**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 70.

<sup>396</sup> FELISDÓRIO, Rodrigo César Santos; SILVA, Luís André Dutra e. Inteligência artificial como ativo estratégico para a Administração Pública. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 95.

internet de qualquer parte do mundo”.<sup>397</sup> Trata-se do primeiro exemplo de tecnologia disruptiva que pode ser utilizado para transformar a maneira com que a administração pública atua.

A computação em nuvem, entendida como a tendência de “colocar toda a infraestrutura e informação disponível de forma digital na internet, incluindo *software* aplicativo, ferramentas de busca, redes de comunicação, provedores, centros de armazenamento e processamento de dados”,<sup>398</sup> já vem sendo utilizada no Brasil, especialmente por determinados municípios, como forma de “modernizar a administração e aproximar a sociedade dos órgãos públicos”.<sup>399</sup>

O conceito de computação em nuvem mais famoso aparenta ser o conferido pelo *National Institute of Standards and Technology* (NIST), agência governamental não-regulatória da administração de tecnologia do Departamento de Comércio dos Estados Unidos da América. Segundo a agência, computação em nuvem é um modelo que permite o acesso ubíquo, conveniente e sob demanda a uma rede compartilhada de recursos computacionais, com rede, servidores, armazenamento, aplicativos e serviços, os quais podem ser rapidamente acessados com esforço mínimo de gerenciamento ou interação com o provedor de serviços.<sup>400</sup>

Nesse sentido, trata-se de uma tecnologia que “se popularizou nos últimos anos, resultado dos constantes avanços tecnológicos, como a capacidade de processamento de dados e a popularização do uso da internet”.<sup>401</sup> Fábio Ribeiro Porto ensina que a computação em nuvem “viabiliza a manipulação de enorme quantidade de dados, substancial, barateamento do acesso a tal poder de computação, facilidade de uso – seja do ponto de vista técnico, seja do ponto de vista de sua administração – e um novo marco em segurança” das informações,

---

<sup>397</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 560.

<sup>398</sup> TIGRE, Paulo Bastos; NORONHA, Vitor Branco. Do *mainframe* à nuvem: inovações, estrutura industrial e modelos de negócios nas tecnologias da informação e da comunicação. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 48, n. 1, jan./fev./mar. 2013. p. 119.

<sup>399</sup> IPM SISTEMAS. **5 benefícios dos sistemas para gestão pública em nuvem**. IPM, 25 out. 2017. Disponível em: <<https://www.ipm.com.br/blog/5-beneficios-dos-sistemas-para-gestao-publica-em-nuvem/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>400</sup> MELL, Peter; GRANCE, Timothy. **The NIST Definition of Cloud Computing**. U.S. Department of Commerce, set. 2011. p. 2. Disponível em: <<https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/Legacy/SP/nistspecialpublication800-145.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>401</sup> DINIZ, Igor Vinícius de Lucena; COSTA, Lucas dos Santos; MEDEIROS, Marcos Fernando M. Utilização da computação em nuvem no poder legislativo: percepções dos gestores e entraves ao uso. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 1, abr. 2017. p. 257.

tendo em vista a “velocidade de atualização de *software* e o investimento pesado em pesquisa e recursos nessa área”.<sup>402</sup>

Como vantagens da sua utilização, podem-se citar (i) a economia de custos com a sua implantação e manutenção, que, em cidades de proporções medianas, pode ser de até 70% se comparado com o modelo tradicional, (ii) a maior mobilidade para os servidores públicos, que podem acessar o sistema “de qualquer dispositivo conectado à internet de qualquer lugar”, (iii) a garantia de segurança dos dados, “até mesmo superiores às ferramentas de servidores físicos”, (iv) as facilidades para o cidadão, que “pode realizar diversos serviços de forma *online*” e (v) a transparência, pois permite implantar os já mencionados Portais da Transparência.<sup>403</sup>

Especificamente em relação à possibilidade de acessar facilmente o sistema de qualquer local do mundo, destaca-se a importância da computação em nuvem para o desenvolvimento do teletrabalho (ou trabalho remoto) na administração pública brasileira. Recentemente,<sup>404</sup> inclusive, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, regulamentou esta forma de trabalho no âmbito do STF, considerando “a disponibilização de funcionalidades de tecnologia da informação que facilitam a realização de trabalho a distância pelos servidores por meio da implantação do processo eletrônico judicial e administrativo”, assim como “as vantagens e benefícios diretos e indiretos resultantes do trabalho remoto para a administração, para o servidor e para a sociedade”.<sup>405</sup>

O próprio Tribunal de Contas da União (TCU), em análise à contratação de serviços de tecnologia da informação sob o modelo de computação em nuvem, também enfatizou diversos benefícios que a administração pública gozaria com a adoção desse sistema em sua atuação. Entre eles, mencionam-se (i) a “maior agilidade da administração na entrega de serviços e em sua atualização tecnológica”, (ii) o “suporte a iniciativas de *Big Data* e Dados Abertos, facilitando a abertura de informações governamentais que hoje se encontram em

---

<sup>402</sup> PORTO, Fábio Ribeiro. O impacto da utilização da inteligência artificial no executivo fiscal. Estudo de caso do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 127.

<sup>403</sup> IPM SISTEMAS. **5 benefícios dos sistemas para gestão pública em nuvem**. IPM, 25 out. 2017. Disponível em: <<https://www.ipm.com.br/blog/5-beneficios-dos-sistemas-para-gestao-publica-em-nuvem/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>404</sup> MIGALHAS. **Ministro Dias Toffoli regulamenta teletrabalho no STF**. Migalhas, 30 out. 2018. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI290208,21048-Ministro+Dias+Toffoli+regulamenta+teletrabalho+no+STF>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>405</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 621, de 29 de outubro de 2018**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2018/10/art20181030-13.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

sistemas que controlam as operações cotidianas do Estado”, (iii) o “atendimento a picos de demanda de serviços pela internet sem necessidade de alocar grande quantidade de recursos fixos” e (iv) a “agilidade e economia na entrega de serviços para instituições públicas com unidades descentralizadas que podem ter serviços disponibilizados por meio de acesso à internet”.<sup>406</sup>

A propósito, após o posicionamento do TCU, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou, em maio de 2016, o “Manual de Boas práticas, orientações e vedações para contratação de Serviços de Computação em Nuvem”, o qual afirmou que a “computação em nuvem se tornou uma realidade plenamente acessível às organizações, sendo mundialmente adotada por empresas e órgãos de governo”, reduzindo gastos e ociosidade dos recursos, bem como promovendo agilidade na implantação de novos serviços.<sup>407</sup>

Em trabalho que se dedicou a analisar empiricamente o uso da computação em nuvem no setor público, especificamente a partir de uma comparação entre gestores de tecnologia da informação do Estado do Rio Grande do Norte e do Governo Federal, observou-se que “a segurança não é mais um fator impeditivo”, mas que é preciso “ajustar o processo de regulação, e, por fim, capacitar os profissionais”, sendo que a União Federal “tem a função de impulsionar o uso da computação em nuvem no serviço público brasileiro, além de vir a se tornar um provedor de alguns serviços”.<sup>408</sup>

Noutro trabalho dos mesmos autores, mas em análise ampliada aos gestores de tecnologia da informação do Governo Federal e dos Estados do Rio Grande do Norte, Pernambuco e Pará, verificou-se que “o nível de conhecimento desses gestores sobre a computação em nuvem ainda é baixo”, sendo que os mesmos elencaram como benefícios a agilidade, eficiência e produtividade.<sup>409</sup>

O presente trabalho não tem por objetivo abordar todos os aspectos – benefícios e riscos – pertinentes à computação em nuvem. De todo modo, é possível afirmar que a

---

<sup>406</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.739/2015**, Plenário. Relator Ministro Benjamin Zymler, julgado em 15/07/2015.

<sup>407</sup> BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Boas práticas, orientações e vedações para contratação de Serviços de Computação em Nuvem**, 13 mai. 2016. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/Orientacao%20servicos%20em%20nuvem.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>408</sup> MEDEIROS, Marcos Fernando Machado de; SOUSA NETO, Manoel Veras. Uso da Computação em Nuvem no Setor Público: um estudo de caso com gestores de TI do Estado do Rio Grande do Norte e do Governo Federal. **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo – MG, v. 16, n. 1, jan./abr. 2016. p. 153.

<sup>409</sup> MEDEIROS, Marcos Fernando Machado de; SOUSA NETO, Manoel Veras. Computação em nuvem e governança da Internet no governo brasileiro: um estudo de caso com gestores de TI. **Universitas Gestão e TI**, Brasília – DF, v. 7, n. 1-2, jan./dez. 2017. p. 146.

computação em nuvem “representa uma transformação não somente na forma de consumir tecnologias de informação e comunicação, mas também em influências significativas nas relações de sociedade”. Com a adoção de processos administrativos eletrônicos e a possibilidade de uso da computação em nuvem, tanto a administração pública como a sociedade civil são beneficiados, tendo em vista a possibilidade de o Poder Público entregar “seus principais serviços de forma mais econômica e eficaz para o benefício dos cidadãos”.<sup>410</sup>

### 3.3.2 A utilização das redes sociais pelo Poder Público

Outra inovação disruptiva com potencial de ser utilizada pelo Poder Público, por intermédio de processos administrativos eletrônicos cujas informações estejam disponibilizadas na internet, são as redes sociais, “que servem como canais de comunicação que se destacam por conferirem maior eficiência e rapidez à troca de informações entre vários sujeitos conectados entre si, além de permitir a interação com os demais internautas”.<sup>411</sup>

A possibilidade de utilização das redes sociais pela administração pública decorre, principalmente, da previsão contida no inciso III do artigo 3º da Lei de Acesso à Informação,<sup>412</sup> segundo a qual o Poder Público deve assegurar o direito fundamental de acesso à informação com a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.

A partir de um simples acesso à principal rede social atualmente (Facebook),<sup>413</sup> é possível verificar a presença de inúmeros municípios e estados brasileiros, bem como do

---

<sup>410</sup> VELOSO, Marcelo de Alencar. *Cloud computing: necessidade e benefícios esperados com a adoção de uma política de regulação e incentivo ao seu uso*. **VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília – DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013, Painel 28/105. p. 20. Disponível em: <[http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V\\_CONSAD/VI\\_CONSAD/105.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/105.pdf)>.

Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>411</sup> RAMOS JUNIOR, Helio Santiago; SANTOS, Jane Lucia Silva; BRAGA, Marcus de Melo. As duas faces do uso das redes sociais pela Administração Pública. **14º Simposio Argentino de Informática y Derecho**, SID 2014. p. 28. Disponível em: <<http://43jaiio.sadio.org.ar/proceedings/SID/3.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>412</sup> Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

<sup>413</sup> CUSTÓDIO, Mônica. **Conheça as 10 redes sociais mais usadas no Brasil**. Resultados Digitais, 19 nov. 2017. Disponível em: <<https://resultadosdigitais.com.br/blog/redes-sociais-mais-usadas/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

Governo Federal.<sup>414</sup> Embora se reconheça que é preciso investir na melhora da comunicação e da interatividade com a população, a iniciativa do Poder Público de criar uma página na rede social demonstra que a administração pública está se empenhando esforços para qualificar a prestação de serviços, promover a transparência e a participação popular nas ações públicas, fortalecendo, assim, a democracia.

A título de informação, Maria Paula Dallari Bucci registra que, ainda no ano de 2009, “o governo Obama editou a *Open Government Directive*,<sup>415</sup> determinando aos entes governamentais a observância, além dos clássicos princípios da transparência e participação, também do da colaboração”. Este princípio possui um “sentido muito próprio no contexto das redes sociais, com as diversas ferramentas de construção conjunta de conteúdo informativo e sua disseminação”.<sup>416</sup>

Isso porque, como é sabido, a internet é uma importante ferramenta que proporciona um potencial amplo de conferir transparência e publicidade à atuação administrativa, assim como “pode ser utilizada pelos seus usuários para incrementar as discussões na esfera pública, podendo, em determinadas situações, desencadear ações sobre o sistema político”,<sup>417</sup> conforme os exemplos de mobilizações sociais mencionados no primeiro capítulo deste trabalho.

Cita-se, por oportuno, a recente iniciativa do Tribunal de Contas da União, que desenvolveu e disponibilizou no Twitter “um robô com inteligência artificial que interage com o cidadão por meio de mensagens de texto, prestando informações sobre a atuação do Tribunal de forma prática, rápida e simples”. Inicialmente, a ferramenta disponibilizada na rede social permitiu que os interessados fizessem “perguntas sobre pessoas com contas julgadas irregulares pelo TCU, utilizando o nome ou o CPF do responsável, além de outras

---

<sup>414</sup> Registre-se que a página oficial do Governo Federal no Facebook possui mais de duas milhões de curtidas. (FACEBOOK. **Página: Governo do Brasil**. Disponível em: <[https://www.facebook.com/governodobrasil/?ref=br\\_rs](https://www.facebook.com/governodobrasil/?ref=br_rs)>. Acesso em: 10 nov. 2018).

<sup>415</sup> ORSZAG, Peter R. **Memorandum for the heads of executive departments and agencies**. Office of Management and Budget, 8 dez. 2009. Disponível em: <<https://www.treasury.gov/open/Documents/m10-06.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>416</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo Administrativo Eletrônico e Informação Pública. O Sistema e-MEC e o Marco Regulatório da Educação Superior. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 702.

<sup>417</sup> FARRANHA, Ana Claudia. A Administração Pública e participação: é possível mais democracia por meio das redes sociais? **V Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília – DF – 4, 5 e 6 de junho de 2012. p. 3.



informações de interesse”. Observa-se, nessa iniciativa, um objetivo evidente de aproximar o órgão da sociedade e prestar serviços digitais de qualidade.<sup>418</sup>

Considerando que, nos termos de pesquisa realizada no ano de 2016,<sup>419</sup> o Brasil é o país que mais utiliza redes sociais na América Latina, na época com um total de 93,2 milhões de usuários, é forçoso convir que o uso de redes sociais pela administração pública brasileira deixa de ser uma alternativa, mas um dever, tendo em vista a obrigação de conferir publicidade e transparência aos seus atos.

Nesse sentido, é de se perceber que “o ambiente digital provocou mudanças na forma do setor público se comunicar, visto que a comunicação não pode mais ser unicamente transmissiva e unilateral”, sendo preciso desenvolver “um espaço para interação e fortalecimento da democracia”. O uso de redes sociais pelos órgãos e entidades públicas “pode subsidiar a elaboração de políticas públicas, pois permite uma avaliação rápida e de baixo custo das opiniões, atitudes e sentimentos das pessoas e permite a identificação de diferenças entre os diferentes grupos de cidadãos e também de líderes de opinião digitais”.<sup>420</sup>

De todo modo, ainda que a utilização das redes sociais por parte do Poder Público é uma iniciativa louvável, pois amplia sobremaneira a publicidade dos atos administrativos e a aproximação entre os cidadãos e a administração pública, não se pode esquecer que a atuação administrativa é pautada pelo regime jurídico administrativo, devendo-se sempre respeito à Constituição Federal e aos princípios constitucionais, em especial o da impessoalidade. Desta forma, a rede social não pode ser utilizada pelos agentes públicos como ferramenta de promoção pessoal<sup>421</sup> ou para censurar<sup>422</sup> eventuais comentários críticos ao governo – que são, evidentemente, bastante comuns no âmbito das redes sociais.

---

<sup>418</sup> FELISDÓRIO, Rodrigo César Santos; SILVA, Luís André Dutra e. Inteligência artificial como ativo estratégico para a Administração Pública. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 98.

<sup>419</sup> FORBES. **Brasil é o maior usuário de redes sociais da América Latina**. Forbes, 20 jun. 2016. Disponível em: <<https://forbes.uol.com.br/fotos/2016/06/brasil-e-o-maior-usuario-de-redes-sociais-da-america-latina/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>420</sup> SANTANA, Marília Barreto de; SOUZA, Cristiane Gabriela Boesing de. Uso das redes sociais por órgãos públicos no Brasil e possibilidades de contribuição do monitoramento para gestão. **Revista Gestão**, v. 15, Edição Especial, 2017. p. 103 e 105. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/viewFile/231120/26093>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>421</sup> Prática vedada, inclusive, por disposição constitucional expressa no § 1º do artigo 37 da Constituição Federal, segundo a qual a “publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

### 3.3.3 O uso do *Big Data* pela administração pública

Feitas as breves considerações acerca do uso das redes sociais pela administração pública brasileira, cita-se rapidamente<sup>423</sup> outra tecnologia disruptiva que pode ser adotada no âmbito administrativo e que certamente impactará fortemente o seu modo de atuar: o *Big Data*.

Trata-se de uma novidade tecnológica que ainda não existe um consenso quanto ao seu significado, sendo que “geralmente tem seu potencial associado à internet, com o processamento de grande volume de dados no que tange o comportamento dos usuários em mídias sociais”.<sup>424</sup>

Para o que interessa à presente análise, o termo *Big Data* pode ser utilizado de forma ampla “para nomear a reunião de dados complexos, dificilmente interpretáveis por processamentos tradicionais”, representando uma “enorme quantidade de dados contida em bancos de dados interligados entre si por uma diversidade de servidores em rede no universo da internet”. Especificamente, “a definição do *Big Data* tem como fundamento o trinômio (i) volume, (ii) variedade e (iii) velocidade”, sendo que as vantagens alcançadas “em função do processamento de grandes volumes de dados é o principal atrativo da tecnologia”.<sup>425</sup>

Para Erik Brynjolfsson and Andrew McAfee, considerando a enorme quantidade de atividades e negócios digitais que a modernidade trouxe à sociedade contemporânea, a combinação de novas fontes de informações e equipamentos informáticos extremamente

---

<sup>422</sup> Cita-se como exemplo o caso da Prefeitura de Curitiba, que, embora a sua presença digital seja um dos principais exemplos de sucesso do uso de redes sociais no País, diversas notícias surgiram no sentido de que alguns cidadãos passaram a ser bloqueados das páginas da Prefeitura, supostamente “em virtude de críticas e comentários desfavoráveis ao governo”. (RAMOS JUNIOR, Helio Santiago; SANTOS, Jane Lucia Silva; BRAGA, Marcus de Melo. As duas faces do uso das redes sociais pela Administração Pública. **14º Simposio Argentino de Informática y Derecho**, SID 2014. p. 30. Disponível em: <<http://43jaiio.sadio.org.ar/proceedings/SID/3.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018).

<sup>423</sup> Como mencionado anteriormente, o objetivo deste trabalho não é abordar as tecnologias disruptivas possíveis de serem adotadas pela administração pública, mas analisar os fundamentos jurídicos que obrigam a implantação de processos administrativos eletrônicos e o que isso significa para a relação Estado-particular.

<sup>424</sup> SANT’ANNA, Yan. **Big Data**: o uso da tecnologia da informação como provedora da gestão pública integrada. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas, 2015. p. 12.

<sup>425</sup> CAVALCANTI, Natália Peppi; SANTOS, Luiza Mendonça da Silva Belo. A Lei Geral de Proteção de Dados do Brasil na era do Big Data. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital**: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 352.

baratos fez surgir uma nova era: a de um número gigante de informações digitais referentes a absolutamente qualquer coisa. O uso de telefones celulares, compras *online*s, redes sociais, comunicações eletrônicas, GPS, etc., são responsáveis para tanto, sendo que cada um de nós somos um “gerador de dados ambulante”.<sup>426</sup>

José Fernando Ferreira Brega ensina que a utilização das tecnologias da informação e da comunicação “permite acumular, relacionar, processar e transmitir a informação em volumes e velocidades nunca antes imaginados, com custos cada vez menores”. E os responsáveis por isso são os sistemas de informação computadorizados, vistos como conjuntos de componentes inter-relacionados, os quais “assumem uma posição central em grande parte das atividades humanas, pois todas elas estão relacionadas, de algum modo, com a informação”.<sup>427</sup>

Por esse motivo, afirma-se que, diante de um mundo digitalizado, “os crescentes volumes de conteúdo multimídia, juntamente com *smartphones* e mídias sociais, desempenham expressivo papel na coleta de dados pessoais”, assim como que “a sociedade contemporânea, hiperglobalizada, é calcada na geração e monetização de dados”.<sup>428</sup>

Nesse contexto de grande quantidade de informações à disposição para serem analisadas e entendidas, é possível verificar uma grande oportunidade para a administração pública, especialmente no tocante ao uso de tais informações para incrementar a qualidade dos serviços públicos.

Assim, o uso do *Big Data* é visto como “um verdadeiro avanço no processo decisório: mais decisões são tomadas de forma rápida e a um custo menor”, sendo que os “programas que possibilitam esse tipo de auxílio fazem uso de mecanismos de processamento de dados em massa para, analisando uma vasta base de dados, poder fazer uma predição estatística dentro daquele processo decisório”.<sup>429</sup>

---

<sup>426</sup> BRYNJOLFSSON, Erik; MCAFEE, Andrew. *Big Data: the management revolution*. **Harvard Business Review**, out. 2012, tradução livre.

<sup>427</sup> BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 21.

<sup>428</sup> CAVALCANTI, Natália Peppi; SANTOS, Luiza Mendonça da Silva Belo. A Lei Geral de Proteção de Dados do Brasil na era do Big Data. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 352.

<sup>429</sup> LINDOSO, Maria Cristine Branco. O processo decisório na era do Big Data: como novos mecanismos de processamento de dados através de algoritmos interferem nas tomadas de decisão. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 379.

Acontece que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou, em janeiro de 2018, o “Manual de Boas práticas, vedações e orientações para contratação de *software* e de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas (Fábrica de Software)”, o qual veda expressamente a contratação de soluções de armazenamento massivo de dados, “tipo *Big Data*, e de análise de dados, estruturados ou não, tipo *Analytics*, por órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP)”.<sup>430</sup>

Diante disso, tem-se que o uso de *Big Data* pela administração pública brasileira ainda enfrenta algumas barreiras – legítimas, diga-se de passagem –, tendo em vista que a proliferação e a disseminação de base de dados gigantescos “despertam questões de cunho ético e legal, as quais impulsionam as ações de proteção aos dados, à privacidade das informações pessoais e institucionais e aos direitos autorais”.<sup>431</sup>

Em que pese os contornos do seu uso ainda não estarem devidamente esclarecidos, defende-se que o *Big Data* e a análise de seus dados por parte do Poder Público podem auxiliar nos processos de tomada de decisão, a fim de aproximar a realidade social (decorrentes do grande volume de dados produzidos pelos cidadãos) e a atuação administrativa.

### 3.3.4 A tecnologia *blockchain*: uma revolução a caminho?

Como última inovação que pode ser adotada pelo Poder Público a ser analisada neste trabalho, menciona-se o *blockchain*, entendida como “um banco de dados de distribuição livre que usa criptografia de última geração”, sendo apontado, inclusive, como “a próxima revolução depois da internet”. Embora seja comum a associação do *blockchain* somente às criptomoedas, ele “possibilita transações que vão muito além do mercado financeiro”,

---

<sup>430</sup> BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Boas práticas, vedações e orientações para contratação de software e de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas (Fábrica de Software)**, 31 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/Contratacao%20de%20Softwares%20e%20de%20Servicos%20de%20Desenvolvimento%20e%20Manutencao%20de%20Sistemas%20-Fabrica%20de%20Software.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>431</sup> TOFFOLI, José Antônio Dias. Prefácio. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 19-20.

possibilitando estabelecer relações de confiança e permitindo que “tudo seja transacionado na internet sem intermediários”.<sup>432</sup>

Especificamente, o *blockchain* é uma cadeia de blocos caracterizada por constituir uma ampla rede de participantes na modalidade *peer-to-peer*, “nas quais, em princípio, todos os participantes, ou nós da rede, comunicam-se entre si dispensando a presença de alguma entidade central controladora, reguladora ou implementadora dos serviços”. A partir disso, cria-se uma espécie de livro de registros eletrônico (ou blocos), distribuídos por toda a rede, o que confere “um alto grau de proteção contra fraudes e violações”.<sup>433</sup> A bem da verdade, o *blockchain* “revoluciona a forma como se fazem contratos na medida em que é uma tecnologia que dá maior segurança aos registros e à forma de contabilidade de transações”.<sup>434</sup>

Essa segurança é possível justamente em razão de que o *blockchain* é formado por blocos, sendo que cada bloco “é uma unidade de registro de informações criptografadas, que, para ser validada, conecta-se com um bloco anterior por ordem cronológica formando uma cadeia sequencial de registros armazenada em rede que não pode ser quebrada”.<sup>435</sup>

As principais propriedades dessa tecnologia, “que contribuem de forma inovadora para o desenvolvimento de aplicações e sistemas”, podem ser resumidas em (i) descentralização, (ii) disponibilidade e integridade, (iii) transparência e auditabilidade, (iv) imutabilidade e irrefutabilidade, (v) privacidade e anonimidade, (vi) desintermediação e (vii) cooperação e incentivos (oferta de modelo de negócios à base de incentivos, à luz da teoria dos jogos).<sup>436</sup>

---

<sup>432</sup> PICCOLI, Ademir Milton. Judiciário exponencial: premissas para acelerar o processo de inovação. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 200.

<sup>433</sup> TOFFOLI, José Antônio Dias. Prefácio. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 19.

<sup>434</sup> PORTO, Fábio Ribeiro. O impacto da utilização da inteligência artificial no executivo fiscal. Estudo de caso do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 127.

<sup>435</sup> VERÍSSIMO, Levi Borges de Oliveira; PASSOS, João Paulo Apolinário. Blockchain e pregões eletrônicos: análise legal do uso de cadeias distribuídas para coibir fraudes à concorrência. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 232.

<sup>436</sup> GREVE, Fabíola; SAMPAIO, Leobino; ABIJAUDE, Jauberth; COUTINHO, Antonio; VALCY, Ítalo; QUEIROZ, Sílvio. Blockchain e a Revolução do Consenso sob Demanda. In: VERDI, Fábio;

Nesse sentido, os processos administrativos eletrônicos podem ser utilizados pelo Poder Público para possibilitar o acesso à tecnologia *blockchain*. Por exemplo, no tocante às contratações públicas, “governos de diversos países têm buscado utilizar a tecnologia *blockchain* para dar transparência, fiscalizar e executar contratos administrativos e procedimentos licitatórios”.<sup>437</sup>

Além disso, como o *blockchain* é “como uma grande planilha de contabilidade aberta ao público”, em que todas as transações realizadas “são formalizadas e ficam disponíveis para consulta”,<sup>438</sup> a sua utilização pela administração pública brasileira certamente acarretaria em maior segurança, transparência e veracidade às informações públicas disponibilizadas aos cidadãos, exatamente como se defendeu durante todo o desenvolvimento deste trabalho.

Menciona-se que o Tribunal de Contas da União recentemente discutiu o uso do *blockchain* em prestações de contas da Agência Nacional do Cinema (Ancine), tendo em vista se tratar de um sistema “transparente, com regras claras e aplicadas a todos, constituindo-se campo fértil para a automação da execução de contratos e da prestação de contas, com transparência, confiabilidade e segurança nas operações realizadas”.<sup>439</sup> Também há pouco tempo, a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços da Câmara dos Deputados realizou, em São Paulo, o seminário “*Blockchain: seu uso na gestão pública, na governança digital, no desenvolvimento econômico, como nova economia digital, suas aplicações, vantagens e riscos*”, evento que contou com a participação de diversas autoridades públicas.<sup>440</sup>

---

UEYAMA, Jó; ROSSETO, Silvana. (Org.). **Livro de Minicursos do SBRC 2018**. 1. ed. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2018, v. 1. p. 3-4.

<sup>437</sup> VERÍSSIMO, Levi Borges de Oliveira; PASSOS, João Paulo Apolinário. Blockchain e pregões eletrônicos: análise legal do uso de cadeias distribuídas para coibir fraudes à concorrência. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 231.

<sup>438</sup> SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Diálogos público-privados: da opacidade à visibilidade na administração pública**. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2016. p. 102.

<sup>439</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. **TCU discute o uso blockchain em prestações de contas da Ancine**. Secom, 10 jul. 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-discute-o-uso-blockchain-em-prestacoes-de-contas-da-ancine.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>440</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. **Seminário em São Paulo debate tecnologia ‘blockchain’ no setor público**. Agência Câmara Notícias, 09 ago. 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/560948-SEMINARIO-EM-SAO-PAULO-DEBATE-TECNOLOGIA-%E2%80%98BLOCKCHAIN%E2%80%99-NO-SETOR-PUBLICO.html>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

Como exemplo atual de sua utilização, cita-se o caso do Município de Teresina, considerada a “pioneira no mundo no uso de *blockchain* no transporte público”, armazenando de forma “digital, segura, eficiente, em único lugar e acessível à população, todas as informações relativas ao transporte coletivo, como cumprimento de ordens de serviço e relatórios de viagens, dentre outras”. O objetivo do projeto é “melhorar os serviços e aproximar a sociedade de processos de tomada de decisão na gestão pública, proporcionando uma comunicação confiável e direta”.<sup>441</sup>

Nesse cenário, extrai-se que a tecnologia *blockchain* pode servir para registrar diversas coisas, “como nascimentos e óbitos, títulos de propriedade, certidões de casamento, diplomas escolares, pedidos às seguradoras, procedimentos médicos e votos – essencialmente, quaisquer tipos de transação que podem ser transformadas em código”.<sup>442</sup>

Tem-se, portanto, que o uso do *blockchain*, assim como o *Big Data*, é um tema que está sendo discutido por todo o mundo. Contudo, ressalta-se que o uso do *blockchain* é, na ótica do autor, a tecnologia que possui o maior potencial de revolucionar a administração pública brasileira, tendo em vista que o seu sistema de alta confiabilidade, descentralizado e acessível ao público pode ser utilizado em absolutamente todos os campos da atuação administrativa, desde a execução de contratos administrativos inteligentes até a substituição de registros cartorários físicos – passíveis de adulteração – pelo sistema *blockchain*, passando, inclusive, por processos eleitorais.<sup>443</sup>

Por fim, é oportuno esclarecer que as inovações disruptivas que podem ser adotadas pela administração pública brasileira não se restringem à computação em nuvem, às redes sociais, ao *Big Data* e ao *blockchain*, podendo-se citar, por exemplo, o uso de tecnologias que estão por trás das aplicações tecnológicas WhatsApp,<sup>444</sup> Uber,<sup>445</sup> Airbnb,<sup>446</sup> Spotify,<sup>447</sup> Netflix,<sup>448</sup> e, evidentemente, a utilização da inteligência artificial.<sup>449</sup>

---

<sup>441</sup> MUNICÍPIO DE TERESINA. **Teresina será pioneira no mundo no uso de Blockchain no transporte público.** SEMPLAN, 09 mai. 2018. Disponível em: <<http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/noticia/Teresina-sera-pioneira-no-mundo-no-uso-de-Blockchain-no-transporte-publico/18335>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>442</sup> SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial.** São Paulo: Edipro, 2016.

<sup>443</sup> RONDON, Thiago. **Estônia, uma democracia digital,** 12 set. 2016. Disponível em: <<https://medium.com/app-civico/est%C3%B4nia-uma-democracia-digital-9e4ccc5279f6>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>444</sup> O WhatsApp pode ser utilizado, por exemplo, como instrumento facilitador de comunicação interna (entre servidores e entre órgãos e entidades públicas) e como ferramenta de notificação de atos processuais.

<sup>445</sup> O Uber pode ser utilizado pela administração pública como meio de transporte facilitado e célere de servidores públicos, tornando desnecessária, muitas vezes, a aquisição de automóveis pelo Poder Público.

## 4 CONCLUSÃO

As inovações tecnológicas que surgiram – e continuam surgindo – nas últimas décadas transformaram profundamente o modo de viver da humanidade, desde relações sociais até o modo com que o Estado se relaciona com os particulares. Com o surgimento da internet e em atenção às características próprias da sociedade da informação, defendeu-se ao longo de todo o trabalho, por intermédio de uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, que a administração pública brasileira possui o dever de adotar processos administrativos eletrônicos em toda a sua extensão, disponibilizando-se integralmente as informações públicas na internet e proporcionando a ampla participação social.

Trata-se de um dever corolário do regime jurídico administrativo imposto pela Constituição Federal de 1988, que transformou o direito administrativo brasileiro, fazendo com que o processo administrativo superasse a função de mero instrumento para conferir validade aos atos administrativos e passasse a ser uma garantia constitucional dos direitos fundamentais dos cidadãos, bem como de eficiência da administração pública. Defendeu-se que o ordenamento jurídico, em particular o direito administrativo, não pode ser um obstáculo defasado aos avanços que a modernidade impõe.

Nessa lógica, os processos administrativos devem tramitar de forma eletrônica, a fim de garantir a ampla publicidade e transparência dos atos administrativos, o fácil acesso às informações públicas, proporcionando um controle mais efetivo, e a participação social dos particulares direta ou indiretamente interessados, que podem contribuir com uma maior quantidade de informações nos processos de tomadas de decisão.

<sup>446</sup> O Airbnb pode ser utilizado para baratear os gastos com estadias de servidores públicos, tendo em vista que os alugueis realizados pelo seu sistema costuma ser mais em conta.

<sup>447</sup> O sistema por trás do Spotify pode ser utilizado como instrumento de capacitação e qualificação de servidores públicos, por meio da disponibilização eletrônica de aulas e cursos internos.

<sup>448</sup> O sistema por trás do Netflix, igualmente, pode ser utilizado como instrumento de capacitação e qualificação de servidores públicos, por meio da disponibilização eletrônica de aulas e cursos internos. A propósito, especificamente para o caso do sistema Netflix, é possível a sua utilização pelo Poder Público para fins de educação a distância, desde que mediante regulamentação específica prévia.

<sup>449</sup> O uso da inteligência artificial vem demonstrando ser um ativo estratégico, apresentando-se como “importante viabilizador para o desenvolvimento do Brasil em diversas áreas: saúde, educação, segurança, mobilidade urbana, pesquisa e inovação, meio ambiente, economia, serviços públicos, entre outras”. (FELISDÓRIO, Rodrigo César Santos; SILVA, Luís André Dutra e. Inteligência artificial como ativo estratégico para a Administração Pública. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 99).



Assim, conforme o exposto durante o segundo capítulo, a administração pública brasileira possui o dever de implantar processos administrativos eletrônicos, sob os fundamentos decorrentes dos princípios constitucionais da publicidade, transparência, eficiência, celeridade processual, bem como o dever de fomento ao desenvolvimento tecnológico e o direito fundamental à boa administração pública. Além disso, o dever de eletronicizar os processos administrativos também se impõe por conta do princípio da atualidade e do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei do Processo Administrativo Federal, Lei de Acesso à Informação (e Decreto Federal nº 7.724/2012), Marco Civil da Internet, Lei das Estatais, Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, Lei Federal nº 13.726/2018, Decreto Federal nº 8.539/2015, Decreto Federal nº 8.638/2016, Decreto Federal nº 8.936/2016 e no Decreto Federal nº 9.094/2017.

Verificou-se, ainda, que a adoção dos processos administrativos eletrônicos não proporciona apenas benefícios ao Poder Público. Pelo contrário, o desenvolvimento de uma administração pública eletrônica também gera riscos à atuação administrativa, como é o caso da implantação de processos eletrônicos pela administração pública municipal, que não possui a mesma estrutura e recursos que dispõem os Estados e a União Federal.

Outro risco que pode ser causado pela ampla transparência administrativa e participação social irrestrita proporcionadas pelos processos administrativos eletrônicos é o da captura informacional nos processos de tomada de decisões, uma vez que facilita a imposição de ideias de grupos mais bem organizados e economicamente mais poderosos.

Não se ignorou, ainda, o fato de que o aumento da transparência administrativa e da participação social pode gerar um controle excessivo por parte da sociedade e dos órgãos de controle, o que fortalecerá o fenômeno – já vivenciado no Brasil – da administração pública do medo, também chamado de “apagão das canetas”, em que o administrador público prefere não inovar em sua atuação, mantendo-se inerte, por medo decorrente da insegurança jurídica de ter seus atos – ainda que legítimos e com fundamento legal – mal interpretados por órgãos de controle.

A segurança das informações armazenadas foi o último risco abordado por este trabalho, salientando-se que a confiança existente entre os particulares e a administração pública depende necessariamente da segurança e inviolabilidade das informações prestadas pelos cidadãos e armazenadas pelos órgãos e entidades públicas. Defendeu-se que a confiança recíproca é motivo extremamente relevante para conferir legitimidade à atuação administrativa e para que novas tecnologias possam ser futuramente adotadas pelo Poder Público.

Por fim, o presente trabalho analisou as possibilidades que a adoção de processos administrativos eletrônicos proporciona à administração pública, tendo em vista que pode ser utilizada como plataforma de tecnologias disruptivas, como é o caso da computação em nuvem (*cloud computing*), das redes sociais, do *Big Data* e do *blockchain*. Trata-se de inovações tecnológicas que somente podem ser utilizadas pela administração pública, a fim de conferir transparência e eficiência à atuação administrativa, se houver sido implantado processos administrativos eletrônicos. Isto é, defendeu-se que é irrelevante discutir a adoção das tecnologias mais modernas existentes se a administração pública ainda atua por intermédio de processos administrativos físicos.

Portanto, o presente trabalho pretendeu analisar o dever da administração pública brasileira de adotar processos administrativos eletrônicos como forma de se adequar ao regime jurídico administrativo imposto pela Constituição Federal de 1988. O direito administrativo, influenciado pela Constituição Federal, exige um movimento de permanente busca por uma administração pública mais eficiente e transparente, o que hoje conduz à eletronização dos seus processos administrativos, com todos os desafios e benefícios inerentes a esse fenômeno.

O processo administrativo eletrônico carrega potencial para a incorporação célere de tecnologias contemporâneas disruptivas, apresentando-se como o primeiro passo rumo ao desenvolvimento de uma administração pública moderna e tecnológica, atenta aos anseios da sociedade da informação do século XXI, aos direitos fundamentais dos cidadãos e à prestação de serviços públicos digitais com qualidade.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL. **Municípios são altamente dependentes dos estados e da União.** Exame, 07 ago. 2017. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/municipios-sao-altamente-dependentes-dos-estados-e-da-uniao/>>. Acesso em: 06 nov. 2018.
- ALENCAR, Rodrigo Tostes de. **O Medo e o Ato Administrativo.** Direito do Estado, ano 2016, n. 289. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-tostes-mascarenhas/o-medo-e-o-ato-administrativo>>. Acesso em: 07 nov. 2018.
- ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Apresentação. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes (Coord.). **Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas:** desafios de uma sociedade democrática. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 6. Disponível em: <<http://antonioaugustooanastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>> Acesso em: 07 nov. 2018.
- ARAGÃO, Alexandre. Impressão Digital: usar a tecnologia para fortalecer a democracia e tornar nossos governos mais inteligentes e eficazes é o que move o advogado e pesquisador Ronaldo Lemos. **Revista GOL**, São Paulo, v. 199, out., 2018. p. 88. Disponível em: <[https://www.voegol.com.br/pt/servicos-site/Magazine/GOL199\\_COMPLETA.pdf](https://www.voegol.com.br/pt/servicos-site/Magazine/GOL199_COMPLETA.pdf)>. Acesso em: 03 nov. 2018
- ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. **Processo eletrônico e teoria geral do processo eletrônico:** a informação judicial no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- ATHENIENSE, Alexandre Rodrigues. As premissas para alavancar os projetos de inteligência artificial na justiça brasileira. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018.** Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- BARNÉS VÁZQUEZ, Javier, **El procedimiento administrativo y el gobierno electrónico,** in Cuadernos de Derecho Local, n. 22, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, fev. 2010.
- BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e até onde regular as novas tecnologias?: entre inovação e preservação, os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). **Regulação e novas tecnologias.** Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- BERCOVICI, Gilberto. O Direito Constitucional Passa, o Direito Administrativo Permanece": A Persistência da Estrutura Administrativa de 1967. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). **O Que Resta da Ditadura: A Exceção Brasileira.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.
- BIGARELLI, Bárbara. **Como a Estônia construiu uma sociedade digital.** Época, 06 ago. 2018. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2018/08/como-estonia-construiu-uma-sociedade-digital.html>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Portal e-Democracia**. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/>>. Acesso em: 27 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Seminário em São Paulo debate tecnologia ‘blockchain’ no setor público**. Agência Câmara Notícias, 09 ago. 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/560948-SEMINARIO-EM-SAO-PAULO-DEBATE-TECNOLOGIA-%E2%80%98BLOCKCHAIN%E2%80%99-NO-SETOR-PUBLICO.html>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. PJe: Processo Judicial eletrônico. **4º Encontro Nacional do Judiciário: o Brasil faz Justiça**, 2010. p. 6. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/manual-processo-judicial-eletronico-cnj.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 5.482, de 30 de junho de 2005**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 8.539, de 8 de outubro de 2015**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8936.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 9.094, de 17 de julho de 2017**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19609.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19609.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.874, de 29 de janeiro de 1999.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.965, 23 de abril de 2014.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.460, de 30 de junho de 2017.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13726.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Adesão ao Processo Eletrônico Nacional (PEN).** Disponível em:  
<<http://www.planejamento.gov.br/pensei/adesao-ao-processo-eletronico-nacional-pen>>. Acesso em: 28 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Boas práticas, orientações e vedações para contratação de Serviços de Computação em Nuvem,** 13 mai. 2016. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/Orientacao%20servicos%20em%20nuvem.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Boas práticas, vedações e orientações para contratação de software e de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas (Fábrica de Software),** 31 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/Contratacao%20de%20Softwares%20e%20de%20Servicos%20de%20Desenvolvim>>.

ento%20e%20Manutencao%20de%20Sistemas%20-Fabrica%20de%20Software.pdf>.  
Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Governo Digital. **Brasil e União Europeia se unem para desenvolver Internet das Coisas e 5G**. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/noticias/brasil-e-uniao-europeia-se-unem-para-desenvolver-internet-das-coisas-e-5g>>. Acesso em: 02 nov. 2018).

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19**. Brasília: MP, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital (EGD)**. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/EGD>>. Acesso em: 15 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Ferramentas de transformação digital**. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/transformacao/>>. Acesso em: 15 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portal de Compras de Governo**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/painel-de-compras-de-governo>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Processo Eletrônico Nacional (PEN) e Sistema Eletrônico de Informações (SEI)**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei>>. Acesso em: 27 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Vantagens do Processo Eletrônico Nacional (PEN)**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei/vantagens>>. Acesso em: 27 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Inteligência artificial analisará prestação de contas em transferências da União**, 23 out. 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/10/inteligencia-artificial-analisara-prestacao-de-contas-em-transferencias-da-uniao>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência: o que é e como funciona**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>>. Acesso em: 31 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência: Portal Premiado**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603246-portal-premiado>>. Acesso em: 31 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Portal e-Cidadania**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/termo>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 621, de 29 de outubro de 2018**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2018/10/art20181030-13.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.739/2015**, Plenário. Relator Ministro Benjamin Zymler, julgado em 15/07/2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **TCU discute o uso blockchain em prestações de contas da Ancine**. Secom, 10 jul. 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-discute-o-uso-blockchain-em-prestacoes-de-contas-da-ancine.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Governo Eletrônico e seu relacionamento com o desenvolvimento econômico e humano: um estudo comparativo internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 4, 2015.

BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BRYNJOLFSSON, Erik; MCAFEE, Andrew. Big Data: the management revolution. **Harvard Business Review**, out. 2012, tradução livre.

BRYNJOLFSSON, Erik; MCAFEE, Andrew. **The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies**. New York: W. W. Norton & Company, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Processo Administrativo Eletrônico e Informação Pública. O Sistema e-MEC e o Marco Regulatório da Educação Superior. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. São Paulo: Atlas, 2013.

\_\_\_\_\_. **Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional**. Direito do Estado, ano 2016, n. 122. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>. Acesso em: 06 nov. 2018

CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. **Revista de Direito**, Viçosa, v. 09, n. 01, 2017.

CARTA IBERO-AMERICANA DE GOVERNO ELETRÔNICO. Aprovada pela IX Conferência Ibero-Americana de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado. Pucón, Chile, 31 maio e 1º junho de 2007. Disponível em: <<http://siare.clad.org/siare/innotend/gobelec/cartagovernoelectronico.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal**. 5. ed. São Paulo:

Atlas, 2013.

CAVALCANTI, Natália Peppi; SANTOS, Luiza Mendonça da Silva Belo. A Lei Geral de Proteção de Dados do Brasil na era do Big Data. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Julia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, maio/jun. 2013.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **O conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito: o novo regime jurídico administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes**. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2014.

CUSTÓDIO, Mônica. **Conheça as 10 redes sociais mais usadas no Brasil**. Resultados Digitais, 19 nov. 2017. Disponível em: <<https://resultadosdigitais.com.br/blog/redes-sociais-mais-usadas/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

DANTAS DE OLIVEIRA, Gabriel Andrade; FARIA DA SILVA, Ricardo. **O uso das redes sociais em manifestações**. Coruja Informa, 06 fev. 2018. Disponível em: <<http://www.each.usp.br/petsi/jornal/?p=1906>>. Acesso em: 17 out. 2018.

DIEFENTHAELER, Morgana Garibaldi. **As formas de remessa das notificações no processo administrativo de imposição de penalidade de multa de trânsito**. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

DINIZ, Igor Vinícius de Lucena; COSTA, Lucas dos Santos; MEDEIROS, Marcos Fernando M. Utilização da computação em nuvem no poder legislativo: percepções dos gestores e entraves ao uso. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 1, abr. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ESTADO DE SÃO PAULO, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP. **Normas para o Programa FAPESP Pesquisa Inovativa em Pequenas Empresas (PIPE)**. Disponível em: <<http://www.fapesp.br/pipe/normas>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Governo do Estado de São Paulo. **O que é o Pitch Gov.SP**. Disponível em: <<http://www.pitchgov.sp.gov.br/>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

FACEBOOK. **Página: Governo do Brasil**. Disponível em: <[https://www.facebook.com/governodobrasil/?ref=br\\_rs](https://www.facebook.com/governodobrasil/?ref=br_rs)>. Acesso em: 10 nov. 2018.

FARRANHA, Ana Claudia. A Administração Pública e participação: é possível mais democracia por meio das redes sociais? **V Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília – DF – 4, 5 e 6 de junho de 2012.



FELISDÓRIO, Rodrigo César Santos; SILVA, Luís André Dutra e. Inteligência artificial como ativo estratégico para a Administração Pública. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia** – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

FILGUEIRAS JÚNIOR, Marcus Vinícius. L'atto amministrativo elettronico in Brasile, in Quaderni del DAE – **Rivista di Diritto Amministrativo Elettronico**, jul. 2004. Disponível em: <<https://www.cesda.it/quadernidae/index.php>>. Acesso em: 12 out. 2018.

FORBES. **Brasil é o maior usuário de redes sociais da América Latina**. Forbes, 20 jun. 2016. Disponível em: <<https://forbes.uol.com.br/fotos/2016/06/brasil-e-o-maior-usuario-de-redes-sociais-da-america-latina/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

FOUNTAIN, Jane. Questões Centrais no Desenvolvimento Político do Estado Virtual. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Org.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**. Conferência. Belém (Por) : Imprensa Nacional, 2005.

FREDERICO, Grazielle; Carvalho, Letícia; Garonce, Luiza; RODRIGUES, Mateus; MARQUES, Marília; PATARO, Beatriz; LOPES, Elielton; OLIVEIRA, Marina; PERNA, Yasmin. **Ato contra Temer em Brasília tem confronto; prédios da Esplanada são evacuados**. G1, 24 mai. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/manifestantes-marcham-em-brasilia-pela-renuncia-de-temer-e-contra-reformas.ghml>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GIESEL, Taciana; REIS, Gabriel; FEIJÓ, Carmem. **Processos recebidos na Justiça do Trabalho já são 100% eletrônicos**. SECOM – TST, 06 out. 2017. Disponível em: <[http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset\\_publisher/89Dk/content/id/24446854](http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/id/24446854)>. Acesso em: 25 out. 2018.

GOMES, Helton Simões. **5G: rede de celular vai permitir velocidades de 1 Gbps e conversas entre drones**. G1, 21 jan. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/5g-rede-de-celular-vai-permitir-velocidades-de-1-gbps-e-conversas-entre-drones.ghml>>. Acesso em: 10 set. 2018.

GREVE, Fabíola; SAMPAIO, Leobino; ABIJAUDE, Jauberth; COUTINHO, Antonio; VALCY, Ítalo; QUEIROZ, Sílvio. Blockchain e a Revolução do Consenso sob Demanda. In: VERDI, Fábio; UEYAMA, Jó; ROSSETO, Silvana. (Org.). **Livro de Minicursos do SBRC 2018**. 1. ed. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2018, v. 1.

HAIKAL, Victor Auilo. Enfim, o Marco Civil da Internet. In: PINHO, Patrícia Peck (Coord.). **Direito digital aplicado 2.0**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

HARRISON, Teresa; GUERRERO Santiago; BURKE, G. Brian; COOK, Meghan; CRESSWELL, Anthony, HELBIG, Natalie; HRDINOVÁ, Jana; PARDO Theresa. **Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective**. p. 2-3. Disponível em: <[https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/dgo2011\\_opengov.pdf](https://www.ctg.albany.edu/media/pubs/pdfs/dgo2011_opengov.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2018.

HENNING, Luciano Gabriel; SCHMITT, Vanessa Fernanda. Agências reguladoras dos serviços públicos de saneamento básico: estruturação sob a forma de consórcios públicos e legitimidade para firmar termos de ajustamento de conduta. **IX Congresso Brasileiro de Regulação**, 3ª ExpoABAR 17 e 20 de agosto de 2015, Brasília – DF.

HUESO, Lorenzo Cotino. Derechos del ciudadano. In: GAMERO CASADO, Eduardo; VALERO TORRIJOS, Julián (Coord.). **La ley de administración electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos**. Cizur Menor: Aranzadi, 2008.

IPM SISTEMAS. **5 benefícios dos sistemas para gestão pública em nuvem**. IPM, 25 out. 2017. Disponível em: <<https://www.ipm.com.br/blog/5-beneficios-dos-sistemas-para-gestao-publica-em-nuvem/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal e MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A Bipolaridade do Direito Administrativo e sua Superação. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (Org.). **Contratos Públicos e Direito Administrativo**. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua: um projecto filosófico**. Tradução Artur Morão. Universidade da Beira Interior, Covilhã: Lusofonia Press, 2008.

LINDOSO, Maria Cristine Branco. O processo decisório na era do Big Data: como novos mecanismos de processamento de dados através de algoritmos interferem nas tomadas de decisão. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MADEIROS, Clayton Gomes de; WACHELESKI, Marcelo Paulo. A Lei de Acesso à Informação e o princípio da transparência na administração pública. **Direito e Administração Pública I: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI**, Florianópolis, nov. 2014. p. 36. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4740fcb3becc721b>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto**. Conjur, 25 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opinioao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto>>. Acesso em: 08 nov. 2018.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. Uber, WhatsApp, Netflix: os novos quadrantes da publicatio e da assimetria regulatória. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). **Regulação e novas tecnologias**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Transparência, processualidade e meio ambiente. **UNISANTA Law and Social Science**, vol. 4, n. 2, 2015.

MEDEIROS, Marcos Fernando Machado de; SOUSA NETO, Manoel Veras. Uso da Computação em Nuvem no Setor Público: um estudo de caso com gestores de TI do Estado do Rio Grande do Norte e do Governo Federal. **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo – MG, v. 16, n. 1, jan./abr. 2016.

MEDEIROS, Marcos Fernando Machado de; SOUSA NETO, Manoel Veras. Computação em nuvem e governança da Internet no governo brasileiro: um estudo de caso com gestores de TI. **Universitas Gestão e TI**, Brasília – DF, v. 7, n. 1-2, jan./dez. 2017.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

\_\_\_\_\_. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MELO, Luiz Carlos F. de; OLIVEIRA, Marcella R. de. O perfil da Administração Pública no século XXI: uma releitura à luz dos direitos fundamentais. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 5, n. 2, p. 97-118, 2018.

MELL, Peter; GRANCE, Timothy. **The NIST Definition of Cloud Computing**. U.S. Department of Commerce, set. 2011. p. 2. Disponível em: <<https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/Legacy/SP/nistspecialpublication800-145.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MIGALHAS. **Ministro Dias Toffoli regulamenta teletrabalho no STF**. Migalhas, 30 out. 2018. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI290208,21048-Ministro+Dias+Toffoli+regulamenta+teletrabalho+no+STF>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

\_\_\_\_\_. **Direito da participação política:** Fundamentos e técnicas constitucionais da democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MUNICÍPIO DE TERESINA. **Teresina será pioneira no mundo no uso de Blockchain no transporte público.** SEMPLAN, 09 mai. 2018. Disponível em: <<http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/noticia/Teresina-sera-pioneira-no-mundo-no-uso-de-Blockchain-no-transporte-publico/18335>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Procedimento de manifestação de interesse (PMI).** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

\_\_\_\_\_. **Princípio da eficiência: dimensão jurídico-administrativa.** Novos Estudos Jurídicos, ano VI, n. 11, out. 2000.

NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Administração Pública do Medo.** Jota, 09 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-09112017>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Processo Administrativo Ambiental.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

OECD. **Recommendation of the Council on Digital Government Strategies.** Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo no Brasil:** novos desafios e antigos problemas - os objetivos principais da Agenda Administrativa de 2018. Jota, 04 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/as-claras/direito-administrativo-no-brasil-novos-desafios-e-antigos-problemas-04012018>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

OLIVEIRA, José Sebastião de; CHAVENCO, A. A.. O processo eletrônico e a efetividade dos direitos fundamentais no contexto do acesso à justiça. **Revista Jurídica (FIC)**, v. 2, 2012. p. 308. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/525/409>>. Acesso em: 24 out. 2018.

ORSZAG, Peter R. **Memorandum for the heads of executive departments and agencies.** Office of Management and Budget, 8 dez. 2009. Disponível em: <<https://www.treasury.gov/open/Documents/m10-06.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo.** Vol. 1. Coimbra: Almedina, 2013.

PEDROSO NETO, Marcos. Os novos valores do direito nas organizações: isomorfismo pelas

novas tecnologias e análise econômica do direito. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. A nova interpretação do princípio do acesso à justiça: uma análise a partir da crise da democracia liberal, da influência do neoconstitucionalismo e da judicialização da política. In: MEIRELLES, Delton Ricardo Soares; COUTO, Monica Bonetti; MATOS, Eneas de Oliveira (Org.). **Acesso à justiça**. 1. ed. Florianópolis: FUNJAB, 2012, v. 1, p. 276-298.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. A “trava bancária” na recuperação judicial e o princípio da preservação da empresa. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 23, 2016.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. O incremento da cidadania através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 112. jan./jun. 2016. p. 125.

PERASSO, Valéria. **O que é a 4ª revolução industrial** - e como ela deve afetar nossas vidas. BBC, 22 out. 2106. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-37658309>>. Acesso em: 09 out. 2018.

PEREIRA, Adan Lucio; PENHA, Elton Wagner Machado da; GOMES, Nazur Amorim Gomes; FREITAS, Rodrigo Randow de. Computação em nuvem: a segurança da informação em ambientes na nuvem e em redes físicas. **Brazilian Journal of Production Engineering (BJPE)**, São Mateus, v. 2, n. 1, 2016.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. A tecnologia na atividade contratual do estado. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). **Regulação e novas tecnologias**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PICCOLI, Ademir Milton. Judiciário exponencial: premissas para acelerar o processo de inovação. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PINHO, Patrícia Peck. Cidadania participativa. In: PINHO, Patrícia Peck (Coord.). **Direito digital aplicado 2.0**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

PORTO, Fábio Ribeiro. O impacto da utilização da inteligência artificial no executivo fiscal. Estudo de caso do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

RAMOS JUNIOR, Helio Santiago; SANTOS, Jane Lucia Silva; BRAGA, Marcus de Melo. As duas faces do uso das redes sociais pela Administração Pública. **14º Simposio Argentino de Informática y Derecho**, SID 2014. p. 28. Disponível em: <<http://43jaiio.sadio.org.ar/proceedings/SID/3.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

RECUERO, Raquel. **Big Data**: apontamentos e limitações. Postagem em 14.05.2013. Disponível em: <<http://www.raquelrecuero.com/arquivos/2013/05/big-data-apontamentos-e-limitacoes.html>>. Acesso em: 10 out. 2018.

REDE NACIONAL DE PESQUISA E ENSINO – RNP. **Conheça os benefícios e desafios do Sistema Eletrônico de Informações**. Disponível em: <<https://www.rnp.br/destaques/conheca-os-beneficios-e-desafios-sistema-eletronico-informacoes>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. A instrumentalidade do Direito Administrativo e a regulação de novas tecnologias disruptivas. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). **Regulação e novas tecnologias**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

RIFKIN, Jeremy. **A Terceira Revolução Industrial**: como o poder lateral está transformando a energia, economia e mundo. São Paulo: M.Books do Brasil Editora Ltda, 2012.

RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 266, maio/ago. 2014.

ROUNDON, Thiago. **Estônia, uma democracia digital**, 12 set. 2016. Disponível em: <<https://medium.com/app-civico/est%C3%B4nia-uma-democracia-digital-9e4ccc5279f6>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

SANTANA, Marília Barreto de; SOUZA, Cristiane Gabriela Boesing de. Uso das redes sociais por órgãos públicos no Brasil e possibilidades de contribuição do monitoramento para gestão. **Revista Gestão**, v. 15, Edição Especial, 2017. p. 103 e 105. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/viewFile/231120/26093>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

SANT'ANNA, Yan. **Big Data**: o uso da tecnologia da informação como provedora da gestão pública integrada. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas, 2015.

SANTOS, Matheus Henrique de Souza. Aspectos da governança digital da Administração Pública Federal do Brasil sob a luz das orientações globais. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital**: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SARDETO, Patrícia Eliane da Rosa; RAMOS, Julia Lonardoni. Implementação do processo judicial eletrônico (PJe) no Estado do Paraná diante da flexibilização da exigência do sistema único. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital**: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SERBENA, Cesar Antonio; BARBOZA, Priscila da Silva. Desenvolvimento tecnológico, pesquisa e capacitação científica na Constituição Federal. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org). **Direito constitucional brasileiro**. v. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. Fundamentos jurídicos que tornam obrigatória a tramitação eletrônica dos processos administrativos e a disponibilização na rede mundial de computadores (internet). In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital**: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

\_\_\_\_\_. **O Decreto Federal nº 8.539/2015 e a tramitação eletrônica dos processos administrativos federais**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 11 Ago. 2018. Disponível em: <[www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-administrativo/336863-o-decreto-federal-nd-85392015-e-a-tramitacao-eletronica-dos-processos-administrativos-federais](http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-administrativo/336863-o-decreto-federal-nd-85392015-e-a-tramitacao-eletronica-dos-processos-administrativos-federais)>. Acesso em: 23 out. 2018.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Diálogos público-privados**: da opacidade à visibilidade na administração pública. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2016.

\_\_\_\_\_. **Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)**: solicitação e apresentação de estudos e projetos para a estruturação de concessões comuns e parcerias público-privadas. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

\_\_\_\_\_. **Tv Digital**: A Nova Ferramenta Governamental para a Inclusão Social. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 08 Set. 2008. Disponível em: <<http://investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direitoetecnologia/525-tv-digital-a-nova-ferramenta-governamental-para-a-inclusao-social>>. Acesso em: 19 out. 2018.

SCHMIDT-ABMANN, Eberhard. Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del derecho administrativo: necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos. In: BARNES, Javier (ed.). **Innovación y reforma em el derecho administrativo**. Sevilla: Editorial Derecho Global-Global Law Press, 2006.

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

\_\_\_\_\_. **The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond**. 14 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond>>. Acesso em: 12 out. 2018.

SILVA, José Benedito Lázaro da. O efeito disruptivo das inovações tecnológicas frente às ciências jurídicas e sociais. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). **Regulação e novas tecnologias**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Chega de axé no direito administrativo**. Huffpost, 21 mar. 2014. Disponível em: <[https://www.huffpostbrasil.com/car-los-ari-sundfeld/cheга-de-axe-no-direito-administrativo\\_b\\_5002254.html](https://www.huffpostbrasil.com/car-los-ari-sundfeld/cheга-de-axe-no-direito-administrativo_b_5002254.html)>. Acesso em: 07 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos de direito público**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

\_\_\_\_\_. Introdução ao Processo Administrativo: processo e procedimento administrativo no Brasil. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Coord.). **As Leis de Processo Administrativo**: Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. Princípio da publicidade administrativa: direito de certidão, vista e intimação. **Revista de Direito Administrativo**, v. 199, jan./mar. 1995.

SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Segurança jurídica e eficiência na Lei de Introdução do Direito Brasileiro. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes (Coord.). **Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas**: desafios de uma sociedade democrática. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <<http://antonioaugustooanastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>> Acesso em: 07 nov. 2018.

TELLO, Diana Carolina Valencia; LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **A administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento**. Revista de Direito Administrativo – RDA. Rio de Janeiro, v. 262, jan./abr., 2013.

TOFFOLI, José Antônio Dias. Prefácio. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital**: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 18.

TOLEDO, Eduardo S. Projetos de inovação tecnológica na Administração Pública. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital**: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

TIGRE, Paulo Bastos; NORONHA, Vitor Branco. Do *mainframe* à nuvem: inovações, estrutura industrial e modelos de negócios nas tecnologias da informação e da comunicação. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 48, n. 1, jan./fev./mar. 2013.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**, de 18 de dezembro de 2000. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – **Plano de ação europeu (2011-2015) para a administração pública em linha**: Tirar partido das TIC para promover uma administração pública inteligente, sustentável e inovadora. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:PT:PDF>>. Acesso em: 23 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)**, de 26 de outubro de 2012. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>>. Acesso em: 11 nov. 2018.



\_\_\_\_\_. **Um mercado sem fronteiras**. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/topics/single-market\\_pt](https://europa.eu/european-union/topics/single-market_pt)>. Acesso em: 23 out. 2018.

VALERO TORRIJOS, Julián, La e-Administración Pública, in FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., SIERRA RODRÍ-GUEZ, J., y VALERO TORRIJOS, J. (coord.), **Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas**. Murcia, Universidad de Murcia – Facultad de Derecho, 2003.

VELOSO, Marcelo de Alencar. *Cloud computing*: necessidade e benefícios esperados com a adoção de uma política de regulação e incentivo ao seu uso. **VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília – DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013, Painel 28/105. p. 20.

Disponível em:

<[http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V\\_CONSAD/VI\\_CONSAD/105.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/105.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2018.

VERÍSSIMO, Levi Borges de Oliveira; PASSOS, João Paulo Apolinário. Blockchain e pregões eletrônicos: análise legal do uso de cadeias distribuídas para coibir fraudes à concorrência. In: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de (Coord.). **Tecnologia jurídica & direito digital**: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia – 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

VERNALHA, Fernando. **O Direito Administrativo do Medo**: a crise da ineficiência pelo controle. *Direito do Estado*, ano 2016, n. 71. Disponível em:

<<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

WAGNER, Wendy E. Administrative law, filter failure, and information capture. **Duke Law Journal**, Vol. 59, No. 7, April 2010.

WATTAL, Sunil; SCHUFF, David; MANDVIWALLA, Munir; WILLIAMS, Christine. **Web 2.0 and Politics**: The 2008 U.S. Presidential Election and an e-politics research agenda.

Disponível em:

<<https://pdfs.semanticscholar.org/6f7c/6994462fbcc903d7b17d427a9b9ee395643e.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2018.